



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 4/2016/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nella camera di consiglio del 26 gennaio 2016, composta dai Magistrati:

Dott.	Mario PISCHEDDA	Presidente
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere - relatore
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario

Vista la richiesta di parere prot. n. 37898 del 29 dicembre 2015, proveniente dal Comune di **Casale Monferrato (AL)** pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali in data 8 gennaio 2016;

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;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, dr. Massimo Valero;

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Casale Monferrato (AL) espone che l'ente, nel determinare il limite di spesa sui contratti flessibili imposti a tutte le pubbliche amministrazioni dal 2011 ai sensi dell'articolo 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010, ha tenuto conto esclusivamente del personale del comparto (*di ruolo*), senza conteggiare la spesa relativa a quattro contratti di incarico dirigenziale, conferiti ai sensi dell'articolo 110, comma 1 del TUEL ed in essere per tutto l'anno 2009.

Dopo aver richiamato gli orientamenti interpretativi in materia desumibili da un parere emesso da altra Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti, il Sindaco chiede se sia legittimo rideterminare il limite di spesa dei contratti flessibili per l'anno 2009 conteggiando anche la spesa relativa ai contratti per i suddetti incarichi dirigenziali. In caso di risposta positiva, chiede se le maggiori risorse disponibili a seguito della rideterminazione del limite di cui all'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010 debbano essere spese, per gli Enti in regola nel 2015 con gli obblighi di contenimento delle spese di personale di cui all'art. 1, comma 557 della legge 296 del 2006, esclusivamente per incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'articolo 110, comma 1 del TUEL, oppure possano essere utilizzate anche per le tipologie di lavoro flessibile riportate nella tabella di cui al punto 6.6.3 del Questionario per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti alla data del 31 dicembre 2012, allegato alla Delibera n. 13/2015/SEZAUT/INPR della Sezione delle Autonomie.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Inoltre la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene da un Comune, è stata sottoscritta dal Sindaco, legale rappresentante dell'Ente, come tale capace di manifestarne la volontà, ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

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 raccordata 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.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, giacché il quesito riguarda la materia della contabilità pubblica, come delineata dalle SS.RR. con la richiamata deliberazione n. 54/2010.

DIRITTO

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 ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie.

L'esame della prima questione sottoposta all'attenzione di questo Collegio richiede preliminarmente di definire il limite della spesa assumibile dall'ente per i contratti flessibili per l'anno 2009, con particolare riferimento alla ricomprensione o meno nella medesima della spesa per i contratti per gli incarichi dirigenziali a termine, previsti in dotazione organica.

Tale questione, come richiamato nella stessa richiesta di parere, è stata recentemente esaminata dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia nella deliberazione n. 237/PAR/2015. In tale pronuncia è stato ricordato che la disciplina degli incarichi dirigenziali conferiti ex art 110 comma 1 TUEL è stata da ultimo modificata dall'art. 11 D.L. n. 90/2014, convertito dalla legge n. 114/2014, che, da un lato, ha sostituito *in toto* il contenuto dell'art. 19 co. 6 quater d.lgs. n. 165/01 (comma 2 dell'art. 11 cit.), eliminando le previsioni relative agli enti locali ed introducendone altre inerenti agli enti di ricerca e, dall'altro lato, ha modificato l'art. 110 TUEL (comma 1 dell'art 11), concentrando nella suddetta disposizione la disciplina inerente alle tipologie contrattuali in esame.

In sostanza, l'art 19 comma 6 quater d.lgs. n. 165/01, contenente la disciplina degli incarichi dirigenziali ex art 110 comma 1 TUEL, sino alla novella in discorso era ritenuta norma assunzionale speciale e parzialmente derogatoria rispetto al regime vigente, mentre la citata modifica normativa ha prodotto il duplice effetto di cancellare il regime assunzionale speciale dettato dall'art. 19 comma 6 quater e di ricondurre, conseguentemente, anche gli incarichi conferiti ai sensi dell'art 110 comma 1 TUEL nel perimetro applicativo del limite di spesa per il lavoro flessibile. Pertanto, non rientrando nel *genus* dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato, gli incarichi conferiti ai sensi dell'art 110 comma 1 TUEL non possono che configurarsi come rapporti a tempo determinato che, in quanto tali, rimangono assoggettati al limite di cui all'art. 9 co. 28 D.L. n. 78/2010 (parere n. 237/2015 cit.).

Anche la Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 13/SEZAUT/2015/INPR del 31 marzo 2015 (*"Linee guida e relativi questionari per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Rendiconto*

della gestione 2014”), a seguito dell’avvenuta abrogazione dell’art. 19 co. 6 quater, ha espressamente assoggettato i contratti in esame al limite di spesa per il lavoro flessibile previsto dall’art. 9 co. 28 D.L. n. 78/2010.

La ricostruzione normativa e le riferite conclusioni della Sezione di controllo pugliese, che trovano condivisione da parte di questo Collegio, inducono a confermare, per il profilo di spesa in discorso, l’assimilazione degli incarichi dirigenziali a contratto per i posti previsti nella pianta organica dell’ente alle altre tipologie di contratto a tempo determinato. La conseguenza è, pertanto, che nella determinazione del limite di spesa dei contratti flessibili per l’anno 2009, cui fa riferimento il **primo quesito** posto dal Sindaco del Comune di Casale Monferrato, rientri anche la spesa relativa ai contratti per gli incarichi dirigenziali in discorso, in essere per tutto l’anno 2009.

Inoltre, nella materia in esame si inserisce quanto enunciato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 2/2015/QMIG, per cui le 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, alla luce dell’art. 11, comma 4-bis, del D.L. n. 90/2014 (che ha introdotto il settimo periodo del citato comma 28), 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, ai sensi del successivo ottavo periodo dello stesso comma 28.

Relativamente al **secondo quesito** può ritenersi che, in assenza di una limitazione normativa, le maggiori risorse disponibili a seguito della suddetta rideterminazione del limite di spesa, per gli Enti in regola nel 2015 con gli obblighi di contenimento delle spese di personale di cui all’art. 1, comma 557 della legge 296 del 2006, possano essere utilizzate per le tipologie di lavoro flessibile ricomprese tra le componenti considerate per il rispetto delle disposizioni previste dall’art. 9, comma 28 del d.l. n. 78/2010 e s.m.i., come declinate al punto 6.6.3 del Questionario per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti alla data del 31 dicembre 2012, allegato alla Delibera n. 13/2015/SEZAUT/INPR della Sezione delle Autonomie.

In merito a quest’ultimo aspetto può ricordarsi quanto è stato già posto in luce nel parere n. 65/2015 della Sezione regionale di controllo per la Puglia nel dare risposta al quesito su cosa si debba intendere per “*spesa sostenuta per le stesse finalità*” (ossia se occorre aver riguardo alla spesa sostenuta per ogni singola tipologia di rapporto lavorativo a tempo determinato, ovvero alla spesa complessiva sostenuta per tutte le forme di lavoro flessibile) al fine del calcolo del limite legislativo alla spesa per il lavoro flessibile: “questa Corte ha già osservato che, tanto per la spesa sostenuta per potersi avvalere del personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, quanto per la spesa sostenuta per i contratti di formazione-lavoro, per altri rapporti formativi, per la somministrazione di lavoro nonché per il lavoro accessorio, la riduzione del 50% imposta agli enti locali (ora 100% secondo l’interpretazione sopra indicata) opera con riferimento a ciascun aggregato di spesa e non a ciascuna, singola, voce (cfr. Sezione controllo Basilicata, deliberazione n. 49/PAR/2013, Sezione controllo Emilia Romagna, deliberazione n. 186/PAR/2014).

L’art. 9 comma 28, infatti, modula distintamente il limite di spesa per il personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, da un lato, e per il personale relativo a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio, dall’altro lato (cfr. Sezioni Riunite deliberazione n. 11/CONTR/2012). Sotto tale profilo, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 173/2012, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, tra l’altro,

in relazione all'art 9 co 28 d.l. 78/2010, ha precisato che "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".

Come sottolineato dalle Sezioni Riunite nella già richiamata deliberazione n. 11/CONTR/2012, i due aggregati di spesa potranno essere considerati un unico coacervo, ampliando in tal modo le possibilità di azione dell'ente, ma solo ove ricorrano i seguenti presupposti:

- 1) l'applicazione diretta della disciplina potrebbe impedire l'assolvimento delle funzioni fondamentali degli enti e non sussistano altri possibili rimedi organizzativi per fronteggiare la situazione. Si tratta di situazioni che interessano i soli enti di minori dimensioni, che non dispongono, nella loro ridotta struttura organizzativa, di strumenti adeguati per fronteggiare esigenze particolari;
- 2) l'adattamento della disciplina sostanziale è deferito alla potestà regolamentare degli enti locali a condizione che ne vengano rispettati gli intenti; l'espressione della predetta potestà deve, in ogni caso, essere idonea a contenere efficacemente la spesa per le assunzioni a tempo determinato, riportandola nei limiti fisiologici connessi alla natura dei rapporti temporanei;
- 3) resta ferma l'esigenza che vengano raggiunti gli obiettivi di fondo della disciplina e che venga assicurata la riduzione di spesa nell'esercizio finanziario per le forme di assunzione temporanea elencate.

Alla presenza delle condizioni di cui sopra è possibile, quale forma di adeguamento del principio di generale di riduzione della spesa a tempo determinato, considerare in via cumulativa i limiti di spesa imposti dalla normativa ai due diversi insiemi di categorie di lavoro flessibile individuati (cfr. Sezione controllo Emilia Romagna deliberazione n. 186/PAR/2014, Sezione controllo Toscana deliberazione n. 297/PAR/2013)".

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, al Comune richiedente.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 26 gennaio 2016.

Il Relatore

F.to dott. Massimo Valero

Il Presidente

F.to dott. Mario Pischetta

Depositato in Segreteria il 28/01/2016

Il Funzionario Preposto

F.to dott. Federico Sola