



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana
composta dai magistrati:

Roberto TABBITA

presidente

Nicola BONTEMPO

consigliere

Emilia TRISCIUOGLIO

consigliere, relatore

Laura D'AMBROSIO

consigliere

Marco BONCOMPAGNI

consigliere

nell'adunanza del 22 marzo 2016;

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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;

VISTO il Regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la Convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003;

UDITO il relatore, cons. Emilia Trisciuglio;

PREMESSO

1 - Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota prot. n. 5363/1.13.9, pervenuta in data 1 marzo 2016, una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Terranuova Bracciolini con il seguente quesito: se alle assunzioni a tempo determinato di personale con qualifica dirigenziale ex art. 110 Tuel (d.lgs. 267/2000) si applica la disciplina limitativa di cui all'art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010, conv. dalla l. n. 122/2010 oppure le speciali disposizioni di cui all'art. 110, comma 1, Tuel.

CONSIDERATO

2 - La richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco del Comune interessato, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva, va osservato che l'attività consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di cui all'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, come evidenziato dalle Sezioni riunite di questa Corte, con pronuncia resa in sede di nomofilachia contabile (del. n. 54/2010), a conferma dell'orientamento già assunto dalla Sezione delle autonomie (del. n. 5/2006), si svolge, non già in un ambito di consulenza di portata generale, ma in relazione alla sola materia della "contabilità pubblica", che, se pure intesa in senso dinamico e riconducibile anche alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, alla sana gestione e agli equilibri di bilancio, non comprende "qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria". La nozione di contabilità pubblica deve assumere, pertanto, "un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli", nel quadro degli obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica.

L'attività consultiva della Corte, inoltre, deve riguardare questioni di rilevanza generale, da valutare in astratto e, per non contrastare con la propria posizione di terzietà e indipendenza, non deve avere ad oggetto concreti atti di gestione dell'ente, né, tantomeno, implicare valutazioni su comportamenti o atti che possono prefigurare un'ingerenza o compartecipazione della Corte nella concreta attività amministrativa dell'ente o che possono condurre ad interferenze con le funzioni giurisdizionali intestate alla Corte dei conti o ad altre magistrature.

La richiesta di parere è, pertanto, ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Nel merito, preliminarmente occorre rammentare il contenuto dell'art. 9 comma 28 del d.l. n. 78/2010 che così dispone: "A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni (...) 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. (...) Le disposizioni di cui al presente comma 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. (...) 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. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. (...) Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009”.

L'art.110 comma 1 del Tuel , a sua volta, così dispone: “1. Lo statuto 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 di cui al presente comma 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”.

Il quesito formulato dall'Ente verte sull'applicabilità del limite di spesa previsto per le assunzioni a tempo determinato, ex art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010, agli incarichi dirigenziali a contratto, disciplinati dall'art. 110, c. 1, Tuel, per i quali è, comunque previsto un tetto all' assunzione.

La questione era stata affrontata, già, con la deliberazione n. 12/2012 della Sezione delle autonomie, a seguito della riscrittura, con il d.l. n. 16/2012, del comma 6-quater dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001, così formulata: “Per gli enti locali il numero complessivo degli incarichi a contratto nella dotazione organica dirigenziale, conferibili ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è stabilito nel limite massimo del 10 per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato. Per i comuni con popolazione inferiore o pari a 100.000 abitanti il limite massimo di cui al primo periodo del presente comma è pari al 20 per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato. Per i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti e inferiore o pari a 250.000 abitanti il limite massimo di cui al primo periodo del presente comma può essere elevato fino al 13 per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato a valere sulle ordinarie facoltà per le assunzioni a tempo indeterminato. Si applica quanto previsto dal comma 6-bis. In via transitoria, con provvedimento motivato volto a dimostrare che il rinnovo sia indispensabile per il corretto svolgimento delle funzioni essenziali degli enti, i limiti di cui al presente comma

possono essere superati, a valere sulle ordinarie facoltà assunzionali a tempo indeterminato, al fine di rinnovare, per una sola volta, gli incarichi in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione e in scadenza entro il 31 dicembre 2012. Contestualmente gli enti adottano atti di programmazione volti ad assicurare, a regime, il rispetto delle percentuali di cui al presente comma”.

La novella normativa, introdotta con l’art.4 ter del d.l. n. 16/2012 al testo previgente dell’art.19 del d.lgs. n. 165/2001, aveva fatto insorgere, in sede di predisposizione delle linee guida al questionario sul bilancio 2012 e rendiconto 2011, una problematica interpretativa sulla assoggettabilità delle assunzioni ex art.110, comma1 del Tuel anche ai vincoli delle assunzioni con contratto flessibile, previsti dall’art. 9, comma 28 del d.l. n. 78/2010. Con la deliberazione soprarichiamata la Sezione risolse il dubbio interpretativo nel senso della non applicabilità dei limiti di cui all’art. 9, c. 28, del d.l. n. 78/2010, esclusivamente agli incarichi delle funzioni dirigenziali, conferite ai sensi dell’art.110, c. 1, Tuel, perché l’art. 19, c. 6-quater del d.lgs n. 165/2001, quale disciplina speciale dei suddetti incarichi dirigenziali, era da ritenersi norma parzialmente derogatoria del regime vincolistico vigente in materia di assunzioni (per le più ampie motivazioni si rimanda al testo della deliberazione n. 12/2012).

In seguito, però, l’art. 11 del d.l. n. 90/2014 ha ridefinito la disciplina dei suddetti incarichi, sia modificando i commi 1 e 5 dell’art. 110 Tuel, sia riscrivendo il testo del comma 6-quater dell’art.19 d.lgs.165/2001, dal quale sono state espunte le previsioni riguardanti gli enti locali.

Con le modifiche normative, introdotte nel 2014, si è dato un assetto alla disciplina, più volte modificata, relativa al conferimento degli incarichi a contratto a soggetti esterni alla pubblica amministrazione o non nei ruoli della dirigenza dell’Ente, sia stabilendone un contingente massimo per finalità non di controllo della spesa ma piuttosto di limite al ricorso ad una dirigenza non di ruolo, sia eliminando quel regime assunzionale speciale previsto dall’art. 19, comma 6 quater citato, riconducendo gli incarichi conferiti ai sensi dell’art. 110, comma 1, Tuel nel perimetro applicativo dei limiti di spesa per il lavoro flessibile (cfr. Sezione controllo Puglia deliberazione n. 237/Par/2015).

D’altra parte, come l’Ente stesso nella richiesta di parere ha evidenziato, la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 13/2015 (Linee guida e relativi questionari per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l’attuazione dell’art. 1, commi 166 e seguenti della l. 23 dicembre 2005, n. 266. Rendiconto della gestione 2014), ha espressamente incluso i contratti dirigenziali ex art. 110 commi 1 e 2, Tuel, nelle componenti considerate ai fini del rispetto dei limiti di cui all’art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010, esprimendo, così, un indirizzo interpretativo sull’abrogazione per gli enti locali del comma 6-quater dell’art. 19 del d.lgs. 165/2001.

Inoltre, anche questa Sezione, con la deliberazione n. 447/2015/PAR, in risposta a quesito diverso, in via incidentale, aveva sottolineato l’assoggettamento dei suddetti incarichi, ai limiti di spesa previsti per le assunzioni a tempo determinato.

Nelle sopra esposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Terranuova Bracciolini, trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie con nota prot. n. 5363/1.13.9.

Copia della presente deliberazione verrà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e al Sindaco del Comune di Terranuova Bracciolini.

Firenze, 22 marzo 2016

Il relatore
f.to Emilia Trisciuglio

Il presidente
f.to Roberto Tabbita

Depositata in Segreteria il 22 marzo 2016

p. Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Simona Croppi