



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario (relatore)
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nelle camere di consiglio del 6 e 7 novembre 2012

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (T.U.E.L.);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista le nota n. 2661/12, pervenuta in data 24 ottobre 2012, con la quale il comune di Acquanegra Cremonese (CR), ha chiesto un parere nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Francesco Sucameli.

OGGETTO DEL PARERE

Il sindaco del comune in epigrafe – avente una popolazione pari a 1.370 abitanti – ha formulato alla Sezione una richiesta di parere concernente i tetti alla spesa per il personale e i connessi limiti alle assunzioni per la copertura di un posto di addetto al servizio tecnico comunale, attualmente coperto con un contratto a tempo determinato, con scadenza 31 dicembre 2012.

Nella necessità di programmare la futura spesa e garantire le prestazioni riferibili a tale figura professionale, per un numero minimo di ore 15, corrispondente al fabbisogno lavorativo, l'ente chiede se:

- se – constatata che vi sarebbe la capienza in organico per tale figura – sia possibile effettuare un'assunzione a tempo indeterminato, previa la trasformazione della posizione stessa da tempo pieno a part-time;
- se, in alternativa, sia possibile effettuare l'assunzione ex art. 110 T.U.E.L. comma 2, derogando ai limiti ex art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010 (conv. L. n. 122/2010 s.m.i.), che impone il contenimento della spesa complessiva per contratti a tempo determinato, con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa entro il 50% della corrispondente spesa sostenuta nel 2009. Il comune, infatti, fa presente che allo stato attuale, in chiave prospettica, residuerebbe un margine di spesa sufficiente per un contratto di sole 4 ore settimanali.

PREMESSA

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2003 (recante la disciplina d'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Pertanto, la prima questione che si pone, riguardo al descritto quesito, è quella del rispetto delle condizioni di legge per accedere alla funzione consultiva della Corte. A tal fine si rammenta che ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003, Regioni, Province e Comuni possono chiedere alle Sezioni regionali – di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito – pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme

di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che, per consolidata giurisprudenza, gli enti elencati dalla legge possono rivolgersi direttamente alla Corte in funzione consultiva, senza passare necessariamente dal Consiglio delle autonomie locali.

Poiché il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a rappresentare l'ente, la richiesta di parere è proposta dall'organo legittimato a proporla ed è pertanto soggettivamente ammissibile.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, in premessa occorre rammentare che la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della Legge 131/2003 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 comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori 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.

Secondo le Sezioni riunite della Corte dei conti – intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31 del Decreto Legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 – il concetto di contabilità pubblica deve essere incentrato 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 in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54).

Tanto precisato, l'istanza risulta essere oggettivamente ammissibile e può essere esaminata nel merito, in quanto concernente la corretta applicazione di norme disciplinanti la spesa corrente dell'ente, segnatamente la spesa per il personale.

MERITO

1. In via preliminare, è opportuno incedere sulla disciplina generale dei tetti alla spesa

di personale vigenti per i comuni sopra i mille abitanti e dei conseguenti indiretti limiti alle assunzioni in materia di contratti a tempo determinato.

I quesiti qui sottoposti, infatti, partono dal comune presupposto dell'impossibilità di rinnovare i preesistenti contratti a tempo determinato ex art. 110 T.U.E.L. per effetto della norma di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010.

Com'è noto, la disciplina in materia di incarichi dirigenziali a tempo determinato è prevista dall'art. 110, commi 1 e 2, del D.lgs. n. 267/2000, rispettivamente per i dirigenti in dotazione organica ed i dirigenti fuori dotazione organica degli enti locali.

Come già evidenziato nel parere n. 92/Lombardia/2012, per gli incarichi ex art. 110, comma 1, T.U.E.L. (incarichi in dotazione organica) si applicano gli specifici limiti dell'art. 19 D.lgs. n. 165/2001 (Testo unico del pubblico impiego, T.U.P.I), come modificato dall'art. 40 del D.lgs. 150/2009 (c.d. riforma Brunetta) che, introducendo il comma 6-ter, ha esteso l'applicabilità della norma alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del D.lgs. 165/2001, quindi anche agli enti locali: la questione è stata precipuamente affrontata, con portata nomofilattica, dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, nelle deliberazioni n. 12/CONTR/11 e n. 13/CONTR/11 dell'8 marzo 2011, con riferimento all'estensione agli incarichi dirigenziali previsti nella dotazione organica (art. 110 T.U.E.L., comma 1), e nella deliberazione n. 14/CONTR/11 dell'11 marzo 2011, con riguardo agli incarichi al di fuori della pianta organica (art. 110 T.U.E.L., comma 2).

Secondo le Sezioni riunite, l'art. 110 comma 1 T.U.E.L. disciplina le modalità di costituzione del rapporto; l'art. 19 T.U.PI. prevede i connotati del rapporto (requisiti soggettivi, durata massima, alcuni aspetti del trattamento economico-giuridico) e i suoi presupposti di fatto (limiti percentuali rispetto alla dotazione organica). Pertanto, data la non perfetta coincidenza di ambito applicativo tra le due disposizioni, entrambe concorrono a disciplinare l'ipotesi del conferimento di incarichi.

Diversa, peraltro, risulta la fattispecie di cui al comma 2 dell'art. 110 T.U.E.L.: mentre il comma 1 riguarda l'ipotesi ordinaria e fisiologica di conferimenti di incarichi nell'ambito della dotazione organica, il comma 2 costituisce un peculiare strumento, calibrato sulle esigenze strutturali degli enti locali, in virtù della loro autonomia organizzativa, per reperire dirigenti, alte specializzazioni e funzionari dell'area direttiva al di fuori della dotazione organica. Pertanto, le stesse Sezioni riunite hanno affermato che non vi può essere concorrenza tra l'ambito applicativo dell'art. 19 T.U.P.I e l'art. 110, comma 2, T.U.E.L., il quale ultimo disciplina in via esclusiva la fattispecie considerata (incarichi extra-dotazione organica).

Tanto premesso, sulla base di quanto già osservato dalla scrivente Sezione con il parere n. 502/2012/PAR, si delinea, per le due tipologie di contratti ex art. 110 T.U.E.L. (comma 1; comma 2) l'applicabilità di due distinte limitazioni:

- per gli incarichi ex comma 1 (incarichi entro la dotazione organica) si applicano gli specifici

limiti di cui all'art. 19, comma 6-quater del D.lgs. 165/2001 T.U.P.I., come recentemente novellato dall'art. 4-ter, comma 13, del D.L. n. 16/2012, conv. L. n. 44/2012: secondo la delibera della Sezione Autonomie n. 12/SEZAUT/2012/INPR (cui si rinvia e a cui questa Sezione si è recentemente allineata in ragione della portata nomofilattica delle decisioni di tale Sezione centrale, ex art. 7 del D.L. n. 174/2012 dello scorso 10 ottobre, in corso di conversione) tali disposizioni prevalgono su quelle generali previste ex art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010 per i contratti a tempo indeterminato;

- per gli incarichi ex comma 2 (incarichi extra-dotazione organica), peraltro, continua ad essere vigente ed applicabile la disciplina generale ex art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 (conv. L. n. 122/2010 s.m.i.), conformemente ai precedenti di questa Sezione secondo cui i contratti ex art. 110 T.U.E.L., in quanto contratti a tempo determinato, soggiacciono al tetto complessivo pari al 50% della spesa sostenuta nel 2009 (in questi termini è possibile rivenire numerose delibere tra cui, *ex multis*, le delibere nn. 286, 36 e 13/2012/PAR di questa Sezione; le delibere nn. 493 e 320/2012/PAR della SRC Campania; la delibera n. 6/2012/PAR della SRC Toscana; la delibera n. 249/2012/PAR della SRC Piemonte; il parere n. 26/2012 della SRC Calabria).

2. Tanto premesso, occorre tenere in considerazione la specificità dell'ipotesi di assunzione rappresentata nell'istanza di parere. Come chiarito in oggetto, ai fini dei quesiti qui posti e sulla base di quanto riferito dal comune, bisogna tenere conto che la posizione tecnica di cui si discorre è attualmente coperta con un contratto ex art. 110 T.U.E.L., comma 2, e tale contratto scadrà il 31 dicembre 2012.

In primo luogo, la Sezione – considerato che il comune ha una popolazione superiore a 1000 abitanti e che la stipulazione del contratto dovrebbe avvenire a decorrere da data successiva al 31 dicembre 2012 – ritiene che la soluzione prospettata dell'ente deve comunque scontare la verifica della conformità ai parametri di spesa previsti per i comuni soggetti al Patto di stabilità.

Infatti, i Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, dal 1° gennaio 2013, dovranno osservare la disciplina relativa al Patto di stabilità interno (art. 16, comma 31, del D.L. n. 138/2011, conv. L. 148/2011, recante "*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*") e, pertanto, saranno assoggettati anche alla disciplina relativa alle spese di personale e ai vincoli per le assunzioni dettati per gli Enti sottoposti al Patto.

In proposito, la Sezione delle autonomie della Corte ha rilevato che "*l'estensione del Patto a tutti i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, oltre a non presentare specifiche incompatibilità sul piano formale, non offre motivi plausibili per sottrarre taluni di essi all'immediata e uniforme applicazione dei vincoli di contenimento della spesa, alla luce, soprattutto, dei recenti interventi correttivi di finanza pubblica dettati dalla eccezionale*

situazione di crisi finanziaria. Invero, l'esigenza di assicurare il mantenimento di servizi minimi ed essenziali, in contesti in cui la riorganizzazione delle residue risorse umane disponibili all'interno del singolo ente locale non è in grado di evitare una sostanziale paralisi degli stessi, può trovare adeguata compensazione in misure di razionalizzazione della spesa che facciano leva sull'associazionismo comunale previsto e disciplinato dall'art. 16 del citato D.L. n. 138/2011, quale modulo organizzativo più flessibile, economico ed efficiente fruibile ai fini dell'esercizio di tutte le funzioni fondamentali e dei correlati servizi pubblici di competenza comunale...(omissis). Sebbene non siano state previste specifiche disposizioni di diritto intertemporale volte a regolare il passaggio tra i due assetti normativi, l'estensione della disciplina del Patto ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti è avvenuta assicurando, comunque, un congruo arco temporale durante il quale gli stessi enti potranno provvedere a riprogrammare non soltanto le procedure di reclutamento, in linea con il preannunciato regime vincolistico, ma anche i livelli complessivi di spesa, così da poterli rendere compatibili con i previsti obiettivi di saldo finanziario..." (Corte conti, Sez. Autonomie, 11 maggio 2012, n. 6; cfr. altresì Corte Conti, Sez. Piemonte, 30 agosto 2012, n. 288).

Tanto premesso, è chiaro che successivamente alla scadenza del contratto le cui prestazioni s'intendono assicurare anche nel 2013, il Comune dovrà verificare che qualsiasi nuovo contratto si ponga in linea con i seguenti parametri di spesa fino ad oggi previsti per i comuni sopra i 5 mila abitanti, ovvero:

- a) riduzione della spesa del personale rispetto a quella sostenuta nell'anno precedente (art. 1, comma 557, L. n. 296/2006 per gli enti soggetti al Patto di stabilità);
- b) contenimento nella percentuale normativamente prevista del rapporto tra spesa del personale e spesa corrente (attualmente 50% articolo 76, comma 7, primo periodo, prima parte, D.L. n. 112/2008).

3. L'ente richiede se sia possibile sopperire la stessa professionalità attraverso un'assunzione a tempo indeterminato nei limiti della pianta organica, previa riconfigurazione della posizione in dotazione in termini di contratto a tempo parziale. Per quanto sopra esposto, è evidente che dovranno essere osservati i limiti al *turn-over* per assunzioni a tempo indeterminato, previsti per gli enti soggetti al Patto di stabilità, contemplati dall'articolo 76, comma 7, primo periodo, seconda parte, del D.L. n. 112/2008 che, nell'attuale formulazione, prevede che sia possibile effettuare assunzioni nei limiti del 40% della spesa per cessazioni intervenute nel precedente esercizio.

Infatti, il contratto a tempo parziale, pur se ridotti in termini di orario settimanale, costituisce comunque una forma di rapporto a tempo indeterminato.

3.1. Peraltro, in caso di stipulazione di un nuovo contratto ex art. 110, comma 2 T.U.E.L. – fermi restando i limiti complessivi di cui alle lettere a) e b) – dovranno osservarsi,

come appare consapevole la stessa Amministrazione civica, i limiti ex art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, in quanto trattasi di assunzioni a tempo determinato.

Con il secondo quesito, peraltro, il Comune fa questione sulla sua possibilità di derogare all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 79/2010, in considerazione del fatto che l'ente non possiede personale fungibile per le mansioni tecniche considerate.

Ferma restando la discrezionalità dell'ente in merito le scelte gestionali su cui questa Sezione non può entrare nell'esercizio della propria funzione consultiva, in proposito non si può non rammentare quanto stabilito dalle SS.RR. n. 11 del 2012 che ritiene la norma cogente e tuttavia derogabile dagli enti locali solo in *extrema ratio*, attraverso l'esercizio della propria potestà regolamentare. In questo modo, infatti, l'art. 9, comma 28, appare rispettoso di quel margine di libertà decisionale, tutelata a livello costituzionale, e riconosciuta espressamente dallo stesso Legislatore quando definisce la norma "principio di coordinamento della finanza pubblica". In particolare, ciascun ente dotato di autonomia ai sensi dell'art. 114 Cost.: i) dovrà individuare, nell'ambito delle diverse tipologie di impiego, la quantificazione dei risparmi necessari per il contenimento complessivamente imposto dalla norma primaria; contestualmente ii) potrà individuare, *"solo in presenza di particolari necessità, da dimostrare a fondamento dell'atto regolamentare"*, fattispecie in cui l'applicazione diretta e generale della limitazione potrebbe impedire l'assolvimento delle funzioni fondamentali negli enti, anche in tal caso adattando l'impatto della limitazione di spesa.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'estensore
(Dott. Francesco Sucameli)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il

27/11/2012

Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)