



## **CORTE DEI CONTI**

Del. n. 6/2012/PAR

### **SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE**

composta dai magistrati:

Pres. Sez. Mario FALCUCCI – Presidente

Cons. Fabio Gaetano GALEFFI – componente – relatore

Ref. Valeria FRANCHI – componente

### **P A R E R E**

#### **COMUNE DI MASSIGNANO**

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;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, 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 cost. 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della Sezione delle Autonomie;

VISTA la richiesta di parere da parte del Sindaco del Comune di Massignano prot. 143 del 13 gennaio 2012, acquisita a prot. 32 in pari data;

VISTO l'atto prot. 203 del 30 gennaio 2012, con cui è stata convocata la Sezione per la data odierna;

UDITO il relatore dottor Fabio Gaetano Galeffi;

#### FATTO

Il Sindaco del Comune di Massignano (prov. di Ascoli Piceno) ha formulato una richiesta di parere inerente il limite di spesa applicabile al personale da assumere a tempo determinato in posizione di staff al Sindaco.

La richiesta di parere è stata trasmessa con lettera a firma del Sindaco, e pertanto risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo.

Anche sotto il profilo oggettivo il quesito appare ammissibile, nei termini di cui appresso.

Con la predetta richiesta, l'amministrazione richiedente ha riferito e precisato che:

- l'art. 90, comma 1, del d. lgs. 267/2000 dispone che "il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica

amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni”;

- con decorrenza dal 1° gennaio 2012, è stato istituito l’Ufficio di Staff del Sindaco (art. 7-bis del regolamento comunale);

- i residenti sono 1667; i dipendenti sono 6; il servizio di segreteria è in convenzione; l’ente non è in dissesto, non è strutturalmente deficitario e rispetta i vincoli previsti dall’art. 1, comma 562, della legge 296/2006 e s.m.i.; l’incidenza della spesa di personale sulle spese correnti è del 33%;

- è intenzione dell’amm.ne di assegnare all’Ufficio di staff del Sindaco una unità di personale di cat. C del vigente C.C.N.L. per i dipendenti degli enti locali, a tempo determinato e parziale;

- che è impossibile l’impiego di personale interno;

- che è intenzione dell’amm.ne ricorrere a personale esterno in base alle previsioni dell’art. 7-bis del regolamento di organizzazione dei servizi;

- che l’art. 4, comma 102, lett. “b”, della legge 183/2011 (legge di stabilità per il 2012) ha modificato l’art. 9, comma 28, della d.l. 78/2010, convertito con modificazioni in legge 122/2010, prevedendo la possibilità di avvalersi di personale a tempo determinato o in convenzione, ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009.

Ciò premesso, l’amm.ne chiede se la spesa per l’assunzione con contratto a tempo determinato (per anni uno, prorogabile sino alla scadenza del mandato elettorale) di una unità di personale di cat. C per l’Ufficio di staff del Sindaco è soggetta o meno ai limiti quantitativi

previsti dall'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010, convertito con modificazioni in legge 122/2010, come modificato dall'art. 4, comma 102, lett. "b", della legge 183/2011, ove è previsto il divieto di superare il limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità rispetto all'anno 2009.

## DIRITTO

La Sezione è chiamata a esprimere un parere sui limiti di spesa per le assunzioni di personale a tempo determinato, e in particolare sulla sussistenza del limite del 50% di spesa, rispetto all'anno 2009, come stabilito dall'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010, convertito con modificazioni in legge 122/2010, nella formulazione modificata dall'art. 4, comma 102, lett. "b", della legge 183/2011.

Osserva preliminarmente il Collegio l'art. 76, comma 7, del d.l. 112/2008, convertito in legge 133/2008, ha stabilito la disciplina generale dei limiti finanziari per la assunzioni di personale. Nel testo vigente, tale limite è del 20% rispetto alla spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Il predetto art. 76, settimo comma, è stato oggetto, nel tempo, di una pluralità di modifiche.

Il testo iniziale del d.l. prevedeva che "Fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6 è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale."

Il d.l. 78/2010, convertito in legge 122/2010, mediante l'art. 19,

comma 9, ha modificato la disposizione come segue: "«E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente». La disposizione del presente comma si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010."

L'art. 1, comma 118, della legge 220/2010 ha aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 20 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42».

L'art. 20, comma 9, del d.l. 98/2011, convertito dalla legge 111/2011, ha inserito, dopo il primo periodo, i seguenti periodi: "Ai fini del computo della percentuale di cui al periodo precedente si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, nè commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di

natura pubblicistica. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentati."

L'art. 28, comma 11-quater, del d.l. 201/2011, convertito dalla legge 214/2011, ha modificato le percentuali del «40%» con il «50 per cento».

Infine l'art. 4, comma 103, lett. a), della legge 183/2011 ha inserito dopo le parole: «i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale» le seguenti parole: «a tempo indeterminato».

Ne risulta che il vigente testo del citato art. 76, comma 7, è il seguente: "E' fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ai fini del computo della percentuale di cui al periodo precedente si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentati. Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 20 per cento e comunque nel

rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42."

Le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo, con deliberazione 46/2011, avevano stabilito che il limite del 20% del turn-over si applicasse anche al personale a tempo determinato, essendo "indifferente la tipologia contrattuale, rilevando esclusivamente il risultato in termini di saldi economici e finanziari" e non esistendo "nell'ordinamento vigente un principio di favor nei confronti delle assunzioni temporanee o precarie rispetto a quelle a tempo indeterminato".

La medesima deliberazione aveva inoltre evidenziato l'esistenza di una deroga al limite del 20% – introdotta dal citato art. 1, comma 118, della legge 220/2010 – in relazione alle assunzioni per turn over finalizzate all'esercizio delle funzioni di polizia locale, considerate fondamentali per il disposto dell'art. 21, comma 3, lett. b), della legge n. 42/2009, precisando che "a questa ipotesi vanno necessariamente aggiunte le fattispecie che trovano fondamento in situazioni comportanti interventi di somma urgenza e l'assicurazione di servizi infungibili ed essenziali".

Osserva il Collegio che le decisioni delle Sezioni riunite contenute nella predetta deliberazione 46/2011 circa la equiparazione, ai fini del rispetto del limite di spesa, tra personale a tempo indeterminato e personale a tempo determinato, sono state medio tempore superate

dalla sopravvenuta disciplina normativa (art. 4, comma 103, lett. a, della legge 183/2011; in termini Sez. contr. Toscana nel parere n. 410 del 15 novembre 2011), ove si precisa espressamente la non applicabilità al personale a tempo determinato delle disposizioni recate dall'art. 76, comma 7, del d.l. 112/2008, convertito in legge 133/2008.

Nel vigente quadro normativo e interpretativo, il Collegio ritiene che debba essere adeguatamente valutata (in termini Sez. contr. Campania nel parere n. 493 del 20 dicembre 2011) la disposizione riportata nell'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010, convertito in legge 122/2010, nella formulazione risultante per effetto della modifica apportata dall'art. 4, comma 102, lett. b), della legge 183/2011.

Il citato art. 9, comma 28, stabilisce infatti, che, a decorrere dal 1° gennaio 2012 (come da espressa indicazione dell'art. 36 della stessa legge 183/2011), costituisce principio generale ai fini della finanza pubblica – anche per gli enti locali – la possibilità di avvalersi di personale a tempo determinato (ovvero con convenzioni, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, con contratti di formazione-lavoro, o mediante altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro, nonché il lavoro accessorio) nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, ovvero, qualora nell'anno 2009 non siano state sostenute le relative spese, mediante il riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009.

La possibilità per lo Stato di stabilire nei confronti degli enti locali, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica é confermata dal prevalente

orientamento della giurisprudenza in materia (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 5/2011; Corte costituzionale, sentenze 326/2010, 52/2010, 237/2009, 169/2007).

Ritiene il Collegio di non aver motivo di discostarsi dal predetto orientamento, e di poter giungere ad analoghe conclusioni.

È il caso di precisare che valgono inoltre i principi e le disposizioni normative che, con carattere di generalità, devono applicarsi per le assunzioni di personale, tra cui, a titolo puramente esemplificativo: la programmazione triennale e il piano annuale delle assunzioni (art. 91 d. lgs. 267/2000, art. 35, comma 4, d. lgs. 165/2001 e art. 19, comma 8, legge 448/2001); un rapporto inferiore al 50% tra spese di personale e spese correnti (art. 76, comma 7, capoverso, del d.l. 112/2008, convertito in legge 133/2008); gli adempimenti in materia di rideterminazione della pianta organica (art. 6, comma 6, d. lgs. 165/2001); l'adozione e il rispetto del piano triennale delle azioni positive tendenti ad assicurare la pari opportunità tra uomini e donne (art. 48, comma 1, d. lgs. 148/2006); la ricognizione di eventuali eccedenze di personale (art. 33, d. lgs. 165/2001, come modificato dal d.l. 78/2010 e integrato dalla legge 183/2011). Per le immissioni in ruolo, rilevano anche gli adempimenti in materia di previa verifica di personale in mobilità (artt. 30, comma 2-bis, 34 e 34-bis del d. lgs. 165/2001).

Nel caso di assunzione a tempo determinato per lo Staff del Sindaco, si aggiunge inoltre la necessità del puntuale rispetto delle disposizioni recate dall'art. 90 del d. lgs. 165/2001, dallo statuto e da regolamenti e deliberazioni comunali.

Appare opportuno, infine, segnalare all'amministrazione, per la conseguente valutazione dei relativi effetti finanziari, l'imminente estensione – disposta, a partire dall'anno 2013, dall'art. 31 della legge 183/2011 – del patto di stabilità interno, avendo l'ente più di 1000 residenti.

P.Q.M.

La Sezione esprime l'avviso che, ai sensi dell'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010, convertito in legge 122/2010, come modificato dall'art. 4, comma 102, lett. "b", della legge 183/2011, costituisca, per gli enti locali, principio generale ai fini della finanza pubblica il vincolo di avvalersi di personale a tempo determinato nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

La presente deliberazione verrà trasmessa, a cura della segreteria, al Sindaco del Comune di Massignano.

Così deliberato in Ancona, nella Camera di consiglio del 2 febbraio 2012.

Il relatore

f.to Fabio Gaetano Galeffi

Il Presidente

f.to Mario Falcucci

Depositata in Segreteria in data 10 febbraio 2012

Il direttore della Segreteria f.to Carlo Serra