



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 12 settembre 2012, composta da:

Dott.ssa Enrica DEL VICARIO	Presidente
Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario, relatore
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario

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 ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

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", e in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza

del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009;

VISTA la delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n.54/2010, riguardante gli indirizzi ed i criteri per l'individuazione della nozione di "contabilità pubblica", di cui all'art.7, comma 8, legge n.131/2003;

VISTA la richiesta in data 14 giugno 2012 del Sindaco del Comune di Cittadella, acquisita al protocollo CdC 0004313-15/06/2012-SC\_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza n. 55/2012 con la quale il Presidente. ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il magistrato relatore, ref. Giampiero Pizziconi;

#### FATTO

Il Sindaco del Comune di Cittadella, chiede un parere in merito alla corretta applicazione della normativa di spesa ed assunzionale relativa agli incarichi a tempo determinato ex art.110, comma 1 del TUEL.

In particolare il rappresentante legale dell'ente chiede:

- se la recente riforma della "legge Brunetta" relativa agli incarichi di cui all'art. 110, comma 1, del TUEL con la possibilità di deroga in via transitoria, prevista dall'art.19, comma 6 quater del D.Lgs 30.03.2001, n. 165, per un ulteriore quinquennio, comprende in sé oltre alla deroga del parametro numerico percentuale anche la deroga alla spesa ammissibile;

- se è ammissibile superare il limite di spesa del 50% di quella sostenuta nel 2009 per il tempo flessibile, per rinnovare un dirigente a tempo determinato ex art. 110 comma 1 del TUEL ...."in via transitoria, con provvedimento motivato volto a dimostrare che il rinnovo sia indispensabile per il corretto svolgimento delle funzioni essenziali";
- ove detta soluzione sia possibile, quale sia il limite che si impone all'ente locale nel caso di rinnovo del dirigente ai sensi dell'art.110, comma 1 del TUEL;
- quale sia il limite di spesa previsto dall'ordinamento per il personale a tempo determinato se, nel caso di nomina di dirigente con contratto a tempo determinato, la deroga rinvenibile nel riformulato art. 19, comma 6 quater, del D.Lgs 30 marzo 2011 operi, come taluni sostengono, anche dal punto di vista finanziario.

#### DIRITTO

La richiesta sotto il profilo soggettivo è ammissibile, in quanto trasmessa con nota a firma del Sindaco, rappresentante legale dell'Ente, ai sensi dell'art.50 del d.lgs. n. 267/2000 (di seguito T.U.E.L.).

In ordine poi al requisito oggettivo, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica.

Sul punto, sono di ausilio gli indirizzi ed i criteri generali

approvati con le deliberazioni del 27 aprile 2004 e del 10 marzo 2006 dalla Sezione delle Autonomie, che restringono l'ambito oggettivo alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Al riguardo, le Sezioni riunite della stessa Corte, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31 del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009 n. 102, , con delibera n. 54 del 17 novembre 2010, hanno delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, ai fini della funzione consultiva, riferito "al sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici".

Per completezza, le Sezioni riunite hanno aggiunto che la funzione consultiva sarebbe incompleta se non potesse svolgersi anche nei confronti di quesiti connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche. Pertanto ulteriori materie estranee, nel loro nucleo originario, alla "*contabilità pubblica*", in una visione dinamica che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri, possono ritenersi ad essa riconducibili.

Ciò però, limitatamente alle questioni che riflettono problematiche interpretative strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio.

Nel caso di specie, la richiesta di parere in esame è da ritenersi ammissibile vertendo su questioni aventi ad oggetto l'applicazione e l'interpretazione di norme il cui obiettivo è la riduzione della spesa del personale degli enti locali e la cui applicazione ha un diretto riflesso sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici.

Il merito della questione attiene alle modalità applicative del riscritto art. 19 comma 6, quater del d.lgs 30 marzo 2001, n. 165 recante *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"* (di seguito d.lgs 165/2001), disposizione quest'ultima che individua i contingenti massimi della dirigenza a contratto degli enti locali, di cui all'articolo 110, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il *"Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"* (di seguito TUEL), introducendo anche vincoli assunzionali specifici per dette categorie di dipendenti.

La detta disposizione è stata infatti riformulata dall' articolo 4-ter, comma 13, del D.L 2 marzo 2012, n. 16 convertito in legge 26 aprile 2012, n. 44 (articolo inserito in sede di conversione).

Occorre preliminarmente rammentare che il comma 6 quater in questione si colloca all'interno dell'articolo 19 del d.lgs 165/2001

rubricato *"Incarichi di funzioni dirigenziali"*, norma quest'ultima destinata a dettare una disciplina generale per l'affidamento degli incarichi dirigenziali da parte delle pubbliche amministrazioni.

La disposizione del comma 6 quater è tesa, invece, ad individuare il contingente delle posizioni dirigenziali a contratto conferibili da parte degli enti locali ai sensi dell'articolo 110, comma 1 del TUEL.

La disposizione in oggetto nella formulazione precedente, era stato inserito nel testo del d. lgs. 165/2001 dal comma 1, art. 1, del d.lgs. 1° agosto 2011, n. 141 recante *"Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 4 marzo 2009, n. 15"*.

Giova evidenziare che sulla portata applicativa di detta disposizione si era pronunciata la Sezione regionale di controllo per il Molise con deliberazione n. 81/2011/PAR nella quale si affermava che nelle more dell'emanazione del decreto finalizzato a determinare quali saranno gli enti collocati nella classe di massima virtuosità *"rimane consentito procedere al conferimento di incarichi ex art. 110 comma 1 comma TUEL nei limiti di quanto previsto dalle deliberazioni delle Sezioni Riunite della Corte dei conti nn. 12 e 13/CONTR"*.

Nella nuova formulazione l'articolo 19, comma 6 quater del d.lgs 165/2001 ora prevede: *"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 dieci per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato. Per i comuni con popolazione inferiore o pari a 100 mila abitanti il limite massimo di cui al primo periodo del presente comma è pari al venti per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato. Per i comuni con popolazione superiore a 100 mila abitanti ed inferiore o pari a 250 mila abitanti il limite massimo di cui al primo periodo del presente comma può essere elevato fino al tredici 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 riformulata disposizione pone problemi interpretativi circa la riconduzione del conferimento di incarichi a dirigenti a contratto contemplati nell'articolo 110, comma 1 del TUEL alla disciplina vincolistica in materia di spesa del personale ed assunzionale per gli enti locali. In particolare, ci si è chiesti se le assunzioni dei dirigenti degli enti locali con contratto a tempo determinato ex art. 110, comma 1 del TUEL, disciplinate dal riscritto comma 6-quater dell'articolo 19 del d.lgs 165/2001, siano soggette ai vincoli assunzionali previsti dall'articolo 9, comma 28, del d.l. 78/2010 applicabili a tutte le forme di lavoro flessibile e quindi anche al tempo determinato, oppure siano soggette ai normali vincoli assunzionali cui sono tenuti gli enti locali per le assunzioni a tempo indeterminato ovvero, in ultima analisi, se siano soggette ad una disciplina derogatoria e speciale rispetto a quelle sopra richiamate.

La norma dell'articolo 110 comma 1 del TUEL prevede, infatti, che: *"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 di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire"*, con ciò individuando quale modalità per la costituzione dei rapporti di lavoro, nello stesso contemplati, i contratti a tempo determinato. Peraltro, questa Corte prima dell'introduzione della disposizione di cui al comma 6-

quater si era già occupata delle problematiche sorte dalla presunta antinomia tra la disposizione di cui all'articolo 110, comma 1 del TUEL ed il comma 6 dell'articolo 19 del d.lgs 165/2001: questione risolta con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 12, 13 e 14/CONTR/2011 rese in sede di monofilachia. In quella sede le Sezioni Riunite avevano affermato tra l'altro che: *"il tenore letterale dell'art. 110, comma 1 – la cui disciplina (che demanda allo statuto dell'ente la possibilità di coprire, con contratti a tempo determinato, i posti dei responsabili dei servizi o degli uffici, sia di qualifica dirigenziali che di alta specializzazione) non appare completamente sovrapponibile a quella contenuta nell'art. 19, comma 6 del d.lgs. 165/2001 - esclude, in primo luogo, la configurazione, nel caso all'esame, di una ipotesi di abrogazione tacita di tale disposizione ad opera della norma intervenuta successivamente"*.

La problematica interpretativa evidenziata viene dunque confermata anche dall'esigenza del comune di Cittadella, emersa in sede di richiesta di parere, di ottenere risposta ai quesiti prospettati a questo Collegio e sopra richiamati.

Sul punto va posto in rilievo che la ricordata problematica applicativa del riformulato articolo 19, comma 6 quater, è stata affrontata e risolta dalla recentissima deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 12/SEZAUT/2012/INPR che, fra l'altro, prima di affermare i punti in diritto, ha anche fornito una attenta lettura della nuova disposizione.

Questa Sezione condivide pienamente il merito e le conclusioni a cui giunge la Sezione delle Autonomie nella predetta deliberazione (alla cui completa lettura per motivi di correttezza si rinvia): conclusioni che consentono di fornire una esaustiva soluzione ai quesiti formulati dal comune di Cittadella e che di seguito si riassumono.

La disposizione di cui al riscritto comma 6-quater dell'articolo 19 del d.lgs 165/2001, relativa al conferimento degli incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato ex art. 110, comma 1 del TUEL, è norma assunzionale speciale e parzialmente derogatoria rispetto al regime vigente.

Da ciò consegue che:

1. gli incarichi conferibili (contingente) con contratto a tempo determinato in applicazione delle percentuali individuate dal riscritto comma 6-quater dell'articolo 19, del d.lgs 165/2001, riguardano solo ed esclusivamente le funzioni dirigenziali;
2. a detti incarichi non si applica la disciplina assunzionale vincolistica prevista dall'articolo 9, comma 28 del d. l. 78/2010;
3. gli enti che intendono conferire detti incarichi (la cui spesa va considerata ai sensi dell'art.1 comma 557 e 562 della L. 296/2006), oltre ad osservare gli obblighi assunzionali (generali) previsti per tutte le pubbliche amministrazioni (richiamati nella citata deliberazione della Sezione delle

Autonomie), devono essere in linea con i vincoli di spesa ed assunzionali per gli stessi previsti dalla normativa in vigore e di seguito richiamati:

- rispetto del patto di stabilità interno, se tenuti;
  - riduzione della spesa del personale rispetto a quella sostenuta nell'anno precedente (art. 1, comma 557, Legge 296/2006 per gli enti soggetti al patto di stabilità) o contenimento della stessa entro il valore di quella relativa all'anno 2008 (art. 1, comma 562, primo periodo, Legge 296/2006, per gli enti minori);
  - 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. 112/2008);
4. gli incarichi conferibili in applicazione della disposizione derogatoria di cui al terzo periodo del richiamato comma 6–quater relativa all'utilizzo dell'ulteriore percentuale (3%) prevista e quelli rinnovabili per una sola volta entro l'anno 2012 in applicazione delle previsioni del quinto periodo del medesimo comma, non sono soggetti al vincolo finanziario di cui all'articolo 9, comma 28 del d.l. 78/2010 ma, restano comunque soggetti al vincolo assunzionale di cui all'articolo 76, comma 7, primo periodo, seconda parte, del d.l. 112/2008) (entro il limite del 40% della spesa per cessazioni dell'anno precedente).

PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto rende il parere nei termini su richiamati.

Copia della deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Cittadella .

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 12 settembre 2012.

Il magistrato relatore

Il Presidente

f.to Dott. Giampiero Pizziconi

f.to Dott.ssa Enrica Del Vicario

Depositato in Segreteria il

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

12/09/2012

f.to (Dott.ssa Raffaella Brandolese)