



Deliberazione n. 62/2013/PAR

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nell'adunanza del 11 settembre 2013

composta dai magistrati:

Pres. Sez. Renzo DI LUCA - Presidente

Cons. Andrea LIBERATI – Componente

Ref. Valeria FRANCHI – Componente

PARERE

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI ANCONA

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 Commissario Straordinario della Provincia di Ancona prot. 119408 del 2 agosto 2013;

VISTA la successiva analoga – ma più articolata – richiesta di parere da parte del Commissario Straordinario della Provincia di Ancona n. 122555 del 9 agosto 2013, acquisita a prot. n. 2144 il 14 agosto 2013;

VISTO l'atto in data 9 settembre 2013, con cui è stata convocata la Sezione per la data odierna;

UDITO il relatore dottor Andrea Liberati;

FATTO

Il Presidente della Provincia di Ancona ha formulato una richiesta di parere inerente alla possibilità di provvedere alla copertura della spesa riguardante e l'indennità integrativa *ad personam* da corrispondere alle istituende figure di "alte specializzazioni" mediante risorse proprie di bilancio, non facendo, quindi ricorso alle risorse decentrate (art. 31 ccnl , 22 gennaio 2004), premettendo quanto segue:

- sono coperti solo 4 posti della dotazione organica della dirigenza a tempo indeterminato sugli 11 disponibili;
- dal 1/09/2013 si prevede una ulteriore riduzione di una unità per collocamento a riposo e che tale riduzione potrebbe essere fronteggiato con il ricorso al conferimento di un solo incarico dirigenziale ai sensi dell'art 110, comma 1, del D. Lg.vo n. 267/2000, per i limiti previsti dall'art. 19, comma 6, del D.L.vo n. 165/2001, senza risolvere la problematica relativa alla gestione ordinaria dei servizi;

- l'impossibilità di procedere a copertura stabile dei posti vacanti nella dotazione dirigenziale, stante il divieto espresso per le Province di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato previsto dall'art. 16 comma 9 del D.L. n. 95/2012;
- per ovviare a tale soluzione l'Ente sta valutando la possibilità di istituire posti in dotazione organica di "alta specializzazione" non dirigenziali, come previsto dall'art. 110, commi 1 e 3, del D. Lg.vo n. 267/2000, con copertura di personale di categoria giuridica D, mediante rapporti di lavoro a tempo determinato, a cui i dirigenti di ruolo potranno delegare le funzioni ai sensi dell'art. 17, comma 1 e comma 1 bis del D. Lg.vo n. 165/2001;
- il trattamento economico delle alte specializzazioni non dirigenziali, oltre a quello tabellare verrebbe integrato con assegno *ad personam*, come previsto dal citato art. 110, comma 3, del D.Lg.vo n. 267/2000, con provvedimento motivato del Commissario straordinario, nell'esercizio delle funzioni della Giunta provinciale;
- il finanziamento di tali assegni avverrebbe con risorse proprie di bilancio e non con ricorso alle risorse decentrate su interpretazione da parte del suddetto Ente nella diversità sia per la natura giuridica che per la fonte normativa di istituzione della figura di "alta specializzazione" (art. 110 comma 1-3 del D.L.g.vo n. 267/2000) rispetto alle "posizioni organizzative" e alle "alte professionalità" (previste dagli art. 8, 9 e 10 del CCNL 31/10/1999 e dall'art. 10 CCNL 22/01/2004);
- inoltre l'indennità *ad personam*, a parere dell'Ente, viene determinata in stretta correlazione con il bilancio dell'Ente e non... "va" ... imputata al

costo contrattuale e del personale (art. 110, comma 3, del D.Lg.vo n. 167/2000).

Il parere è stato trasmesso con lettera a firma del Presidente dell'amministrazione provinciale e, pertanto, risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo.

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

DIRITTO

L'art. 7 comma 8 della L. 131/03 ha intestato alle Sezioni Regionali della Corte dei conti un'importante funzione consultiva da esercitarsi attraverso pareri in materia di contabilità pubblica su richieste provenienti da Regioni nonché da Comuni, Province e Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie locali se istituito.

In vista di una delimitazione dei presupposti in costanza dei quali detta funzione può svolgersi è intervenuta la Sezione delle Autonomie che, dapprima con la deliberazione in data 27 aprile 2004 e con la deliberazione in data 4 giugno 2009, ha fissato rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo (dell'organo richiedente) sia di carattere oggettivo (ascrivibilità del quesito alla materia della contabilità pubblica e carattere generale ed astratto del quesito medesimo) la cui verifica deve, secondo un principio ormai pacificamente acquisito, precedere l'esame del merito della richiesta.

In questa prospettiva rileva il Collegio che la stessa è stata inviata direttamente dall'Ente richiedente e non già per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo di rilievo costituzionale previsto dal vigente art. 123 della Costituzione.

Nondimeno il Collegio ritiene la richiesta ricevibile atteso che la formulazione della disposizione richiamata – a mente della quale la

richiesta di parere è di norma rivolta tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito – non preclude un rapporto diretto tra le amministrazioni e le Sezioni Regionali di controllo.

Preme, tuttavia, evidenziare che appare non ulteriormente differibile l'adozione di opportuni interventi organizzativi affinché il predetto organo, pur istituito con L.R. 10 aprile 2007 n.4, svolga la funzione allo stesso intestata anche al fine di evitare, in ossequio ad un generale principio di economicità, la proposizione di richieste inammissibili ovvero aventi ad oggetto questioni già scrutinate e decise dalla Sezione.

Venendo ai requisiti di ammissibilità.

Nel caso di specie, appare soddisfatto il prescritto requisito soggettivo sia con riguardo all'Ente richiedente sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere: la richiesta perviene, invero, dalla Provincia – Ente espressamente indicato nella norma la cui elencazione va considerata tassativa in quanto riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost. di cui l'art. 7 comma 8 L. 131/03 costituisce attuazione (C.conti, Sez.Aut.del.13/07) – ed è sottoscritta dal Commissario straordinario e, dunque, dal soggetto titolare – *ex lege* (cfr. art. 23 D.L. 201/2011 convertito in Legge 214/2011) della rappresentanza istituzionale.

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi con riguardo al profilo della ammissibilità oggettiva della richiesta di parere: la stessa, formulata in termini generali ed astratti, evoca, invero, una problematica con immediati riflessi sul bilancio dell'Ente locale siccome afferente alla materia della spesa per il personale.

Di qui, dunque, la riferibilità del quesito posto alla materia della contabilità pubblica così come interpretata dalla giurisprudenza della Corte dei conti (cfr. deliberazione 5/AUT/2006 e nonché, da ultimo, per quanto di interesse Deliberazione SS.RR. 54/2010).

NEL MERITO:

Il parere viene reso conformemente alla richiesta del Commissario Straordinario limitatamente ai profili di finanziamento dell'indennità ad personam eventualmente prevista, senza estendersi ad ulteriori aspetti e segnatamente quelli di legittimità del conferimento di incarichi che, come noto, soggiacciono a rigorosi limiti.

Dalla lettura del terzo comma dell'art. 110 del TUEL, secondo cui *"il trattamento economico e l'eventuale indennità ad personam ... non vanno imputati al costo contrattuale e del personale"*, l'assunzione di personale, sia pure a tempo determinato, per coprire posti all'interno della dotazione organica, non dovrebbe rilevare quale spesa di personale né contrattuale.

La previsione normativa, in sede di applicazione pratica, ha generato una serie d'incongruenze, di cui di seguito si riassumono le più significative rilevate MEF – Dipartimento della Ragioneria dello Stato:

- ✓ la spesa relativa, pur connessa alla copertura di posti in dotazione organica (anche di un certo rilievo: dirigenti, alte specializzazioni o responsabili di servizio) non veniva rilevata nel conto annuale del personale, sfuggendo così ai monitoraggi del costo del lavoro;
- ✓ parimenti essa non rilevava ai fini della valutazione degli indicatori di deficitarietà strutturale di cui ai decreti del Ministero dell'interno, uno dei quali è costituito appunto dal *"volume complessivo delle spese per il personale a qualunque titolo in servizio"*;
- ✓ si potevano determinare rilevanti aumenti della spesa per il trattamento accessorio del personale dipendente di cui ai contratti decentrati. Va ad esempio rammentato come l'art. 32, comma 2, del CCNL del 22/01/2004 (personale non dirigenziale) preveda un

incremento delle risorse decentrate pari allo 0,50% del monte salari, vincolando tale aumento (comma 3) al fatto che la spesa del personale risulti inferiore al 39% delle entrate correnti;

- ✓ la norma, così come formulata, rendeva inefficaci i limiti alle assunzioni previsti come sanzione per gli enti locali che avevano violato il Patto di stabilità. Disposizioni sanzionatorie di questo tenore sono, infatti, state inserite in tutte le ultime manovre finanziarie.

Quest'ultimo aspetto ha occupato, nel corso del tempo, gli interpreti, che con successivi interventi legislativi, giurisprudenziali e dottrinari hanno cercato di porre rimedio all'accennata anomalia e hanno tentato di ricondurre anche le assunzioni a tempo determinato (ivi incluse quelle di cui all'art. 110 del TUEL) nell'alveo delle spese di personale, quanto meno ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

In questo senso vanno lette due disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Legge finanziaria per il 2005), e precisamente:

- ✓ l'art. 1, comma 33, il quale dispone che gli enti locali che non hanno rispettato il patto di stabilità non possono procedere ad assunzioni di personale *"a qualsiasi titolo"*;
- ✓ l'art. 1, comma 116, il quale in maniera ancor più perentoria ed analitica dispone che *"Gli enti locali che per l'anno 2004 non abbiano rispettato le regole del Patto di stabilità interno non possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa"*.

L'intento di norme di questo tenore era chiaramente quello di ricomprendere nel proprio ambito di applicazione tutte le fattispecie, ivi incluse le assunzioni ex art. 110 TUEL che, a prima vista, ne sarebbero state escluse.

La circolare interpretativa della Ragioneria generale dello Stato n. 9 del 17/2/2006, avente ad oggetto l'art. 1, comma 198, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge finanziaria per il 2006), ha espressamente chiarito che in esse andavano inclusi *"i compensi per gli incarichi professionali conferiti ai sensi dell'art. 110, commi 1 e 2"*.

Anche il Ministero dell'interno, dopo aver rammentato che i conferimenti d'incarichi ex art. 110 non vanno imputati al costo contrattuale e del personale, in seguito ha chiarito che, a limitati fini (taglio dell'1% delle spese di personale e divieto di assunzione per gli enti non in regola con il Patto di stabilità), all'Ente locale è fatto divieto di stipulare i contratti previsti dall'art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Ad analogo orientamento si è ispirata la Corte dei conti – Sezione Calabria, nella sentenza 396 del 2006, dove afferma che la disciplina dell'art. 3, comma 65, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 – il quale vieta di ricorrere ad assunzioni di personale agli enti non in regola con il Patto di stabilità – *"per la chiarezza della sua portata letterale e per la sua collocazione sistematica (legge finanziaria dello Stato), si caratterizza per una cogenza che non lascia spazio a dubbi interpretativi"*. In particolare, nel caso di specie, secondo la Corte essa impediva di procedere ad assunzioni a tempo determinato.

In maniera ancor più incisiva la Sezione regionale di controllo per il Molise, nel parere n. 24 del 2007, si è spinta a ritenere *"implicitamente disapplicata"* la previsione normativa contenuta nell'art. 110, comma 3 (secondo cui il trattamento economico del personale assunto a tempo determinato non va imputato al costo contrattuale e del personale), a seguito delle disposizioni sopravvenute contenute nell'art. 1, comma 198, della Finanziaria 2006.

Conformemente ai suddetti orientamenti, è pervenuta ad una decisione di condanna la Corte dei conti – Sezione Lazio, nella sentenza n. 1216/2008 affermando: *"rileva il giudicante che la tesi difensiva ed il parere dell'ANCI non sono condivisibili, pur essendo vero che l'art. 110, co. 3°, dispone che il trattamento economico dei soggetti reclutati ai sensi dei primi due commi non va imputato al costo contrattuale e del personale, ma tale inciso non rileva ai fini della valutazione del rispetto da parte degli Enti locali dei limiti del patto di stabilità che, invece, vuole necessariamente essere onnicomprensivo. Non si spiegherebbe altrimenti l'inciso "a qualsiasi titolo" inserito nell'art. 1, co. 33°, della Finanziaria per il 2005, né tanto meno avrebbe senso giuridico il successivo intervento del legislatore, il quale al co. 116 ha ulteriormente rafforzato il divieto.*

L'assunzione di un dirigente a tempo determinato, ex art. 110 del T.U.E.L., rappresenta dunque un'assunzione a tutti gli effetti soprattutto quando ... essa venga effettuata per coprire un posto in pianta organica; diversamente i limiti alle assunzioni, previsti come sanzione per gli Enti

locali, sarebbero sostanzialmente inefficaci o comunque potrebbero essere agevolmente aggirati".

Va infine rammentato come il sistema di codifica adottato dal SIOPE abbia previsto l'inserimento degli oneri ex art. 110 tra le voci dell'intervento 01 della parte corrente del bilancio, spese di personale (codice gestionale: 1104).

Pertanto, gli interpreti più autorevoli e la stessa evoluzione legislativa hanno, nel corso del tempo, posto in parte rimedio alle incongruenze derivanti dall'applicazione letterale dell'art. 110, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

La normativa in oggetto, infatti, produce, tra l'altro, l'effetto perverso di penalizzare gli enti che coprano posti di funzione apicale (dirigenti, alte specializzazioni e responsabili di uffici e servizi) con assunzioni a tempo indeterminato effettuate a seguito dell'espletamento di un regolare concorso pubblico, rispetto a quelle amministrazioni le quali allo stesso fine optino per la più comoda alternativa delle assunzioni a tempo determinato.

Per la C. Conti Calabria Sez. contr., delib., 20-09-2012, n. 169, *"la spesa per tutti gli incarichi di cui all'art.110 del D.Lgs. 267/2000 disciplinati dall'art.19, co.6-quater, del D.Lgs. 165/2001, ivi compresi i rinnovi conferiti superando i limiti ordinari previsti, è da considerare sempre e interamente come spesa per assunzioni a tempo determinato e contribuisce a determinare la complessiva spesa per il personale dell'ente ai fini della determinazione dei generali vincoli assunzionali ai quali tale fattispecie è pure subordinata."*

La Sezione di controllo della Lombardia si è pronunciata con la deliberazione n. 489/2012 sull'interpretazione dell'art. 9 co. 2-bis, D. L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni nella L. 30 luglio 2010 n. 122, nella parte in cui prevede che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. Il quesito posto dal Comune istante riguardava l'applicabilità di tale norma anche ai trattamenti economici previsti dall'art. 110, D. Lgs. n. 267/00 cit., in tema di indennità *ad personam*.

A giudizio della Sezione Lombardia, in merito all'indennità *ad personam* di cui all'art. 110 TUEL, in considerazione dell'espressa previsione, inserita in tale disposizione, in base alla quale l'emolumento in questione non deve essere imputato al costo contrattuale e del personale, il relativo contratto può non essere calcolato ai fini di una esatta interpretazione dell'art. 9 comma 2-bis del D.L. n. 78/2010.

Tutto ciò premesso, ritiene questa Sezione che il tenore letterale dell'art. 110, comma 3, del dlgs. 267/2000, consenta di finanziare l'indennità integrativa *ad personam* con risorse proprie di bilancio, ferma restando la necessità di valutare la sussistenza di eventuali diversi vincoli di spesa per il personale in materia di finanza pubblica sopra delineati;

P.Q.M.

nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

La presente deliberazione verrà trasmessa, a cura della segreteria, al Commissario Straordinario della Provincia di Ancona e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nella Camera di consiglio del 11 settembre 2013.

Il Relatore

Il Presidente

f.to Andrea Liberati

f.to Renzo Di Luca

Depositata in Segreteria in data 20 settembre 2013

Il direttore della Segreteria f.to Carlo Serra