



Repubblica italiana

Corte dei Conti

*La Sezione del controllo per la Regione Sardegna*

composta dai magistrati:

Dott.ssa Anna Maria Carbone Prosperetti	PRESIDENTE
Dott.ssa Maria Paola Marcia	CONSIGLIERE
Dott.ssa Valeria Mistretta	CONSIGLIERE
Dott.ssa Lucia d'Ambrosio	CONSIGLIERE
Dott.ssa Valeria Motzo	CONSIGLIERE
Dott. Roberto Angioni	REFERENDARIO RELATORE

nella camera di consiglio del 28 gennaio 2013;

**Visto** il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

**Visto** il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21 e il decreto legislativo 9 marzo 1998 n. 74 (norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna);

**Visto** l'art. 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante l'adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

**Vista** la deliberazione n. 51 dell'11 ottobre 2012 con la quale il Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione del controllo la richiesta di parere del Comune di SESTU;

**Visto** il decreto di assegnazione del 14 novembre 2012 con il quale il Referendario Roberto Angioni veniva incaricato dell'istruttoria della predetta richiesta di parere;

**Vista** la nota n. 28151472 del 18.12.2012, con cui il Magistrato istruttore, Referendario Roberto Angioni, ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

**Vista** l'ordinanza n.4/2013 del 25.1.2013, con la quale il Presidente della Sezione del controllo per la Regione Sardegna ha convocato la Sezione medesima in data odierna per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

**Udito** il relatore Referendario Roberto Angioni;

### **P R E M E S S O**

Il Sindaco del Comune di SESTU ha formulato per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, una richiesta di parere in materia di spesa di personale in merito alla *"...determinazione delle spese di personale per l'anno 2012 ai fini della verifica del rispetto dell'obbligo di riduzione della stessa rispetto all'esercizio precedente"*.

Esaminata la disposizione dell'art.1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006 n.296, la quale pone obiettivi di riduzione della spesa di personale per le autonomie regionali e locali, ed esaminata altresì la disposizione della legge regionale del 15 marzo 2012 n.6 ed in particolare dell'art.1, comma 26, che modifica l'art.2, comma 7, della legge regionale 18 marzo 2011, ritiene il Comune richiedente che quest'ultima norma risulti poco chiara in riferimento alla ricomprensione o meno tra le spese di personale per l'anno 2012 dei progetti comunali finalizzati all'occupazione, finanziati ai sensi dell'art.6, comma 1 lettera b, della L.R.5/2009.

L'amministrazione assume, evidentemente, che ove tali progetti possano rientrare tra i *"rapporti formativi derivanti dall'attuazione dei programmi finalizzati all'occupazione o il cui onere è comunque finanziato con risorse regionali, ivi comprese quelle del fondo unico previsto dall'articolo 10 della legge regionale n.2 del 2007"*,

espressamente indicati dalla normativa di deroga regionale, essi non debbano essere conteggiati, in via di eccezione, nelle spese di personale rilevanti ai sensi dell'art.14, commi 7 e 9 , del d.l. 78/2010.

### **C O N S I D E R A T O**

**1.** Il parere è stato richiesto ai sensi dell'art. 7, comma 8 cit. legge n. 131 del 2003 dal Sindaco del Comune di SESTU ed è dunque ammissibile dal punto di vista soggettivo, in quanto la richiesta è stata effettuata da soggetto a ciò legittimato dalla legge ed è stato correttamente trasmesso attraverso il Consiglio delle Autonomie Locali.

**2.** Il quesito è altresì ammissibile anche dal punto di vista oggettivo, essendo relativo al corretto rapporto tra norme statali e regionali rientranti nella materia della contabilità pubblica.

**3.** La risposta ai quesiti proposti rende necessario, a fini chiarificatori, l'esame della posizione già espressa in passato dalla Sezione nonché un'attenta valutazione del dato normativo, modificato da ripetuti interventi del legislatore nazionale e da disorganici e sovrapposti interventi del legislatore regionale.

**4.** Nel rispondere ad una richiesta di parere relativa alle modalità di computo della spesa di personale a fronte di assunzioni finanziate con risorse regionali, questa Sezione con deliberazione n.114 del 15 dicembre 2010 aveva già chiarito – all'epoca ancora non vigeva la L.R. 18 marzo 2011 n.10 – che solo a fronte del trasferimento o di delega di funzioni da parte della Regione poteva escludersi la correlata nuova assunzione dalla base di calcolo della spesa di personale dell'ente ricevente, sempre che la stessa fosse finanziata da fondi regionali. In particolare scriveva la Sezione, confermando la precedente impostazione resa nella deliberazione n.93/2009, che:

*" Questa Sezione ha già avuto modo di affermare che il limite di spesa per il personale fissato dalle leggi finanziarie statali (in particolare la*

*legge 296/2006 - legge finanziaria per il 2007) non è superabile, a meno che la spesa stessa non sia interamente finanziata con fondi regionali, in relazione a funzioni delegate o trasferite”.*

Proseguiva poco oltre la predetta deliberazione specificando che *“Se, invece, il finanziamento sia ricompreso nel fondo unico, la spesa per il personale deve essere conteggiata nel calcolo della spesa da confrontare con quella sostenuta nel 2004”.*

**5.** Intervenuta la disposizione dell’art.2, comma 7, della L.R. 18 marzo 2011 n.10 - che prevedeva una deroga in ambito regionale all’applicazione dei limiti di cui ai commi 7 e 9 dell’art.14 del D.L. 78/2010 (nella formulazione allora vigente) - con la deliberazione n.78 del 9 novembre 2011, la Sezione regionale di controllo aveva provveduto a definire i limiti di estensione di questa deroga regionale, confermando quanto già in precedenza aveva indicato, ma adeguando la propria posizione alla nuova norma dell’ordinamento regionale che all’epoca disponeva che *“in attesa di una disciplina organica regionale dell’ordinamento degli enti locali di cui all’art. 10, comma 5, della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2 (legge finanziaria 2007) e successive modificazioni, alle assunzioni di personale a tempo determinato e indeterminato e agli incarichi di collaborazione coordinata derivanti da processi di decentramento di funzioni e competenze stabilite con legge regionale, nonché da processi di riorganizzazione, trasformazione o soppressione di enti locali, il cui onere è finanziato con risorse regionali ivi comprese quelle del fondo unico previsto dall’art. 10 della legge regionale n. 2 del 2007, non si applicano agli enti locali che non hanno violato i vincoli imposti dal patto di stabilità né ai comuni, con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, nei quali l’incidenza delle spese per il personale è inferiore al 40 per cento delle spese correnti, le disposizioni dell’art. 14, commi 7 e 9, del decreto legge n. 78 del 2010,*

*convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010.”*

Alla luce delle citate modifiche normative, la Sezione chiariva con la citata deliberazione n.78/2010 che:

*“In ordine, quindi, ai limiti di spesa assunzionali per il personale degli enti locali, va richiamata la normativa regionale secondo la quale si ammette la possibilità in favore degli enti superiori ai 5000 abitanti - purché in regola con i vincoli del patto di stabilità interno per il precedente esercizio e per quello in corso - di derogare ai limiti previsti dal sistema statale (contemplati nel d.l. 78 del 2010, convertito in legge 122 del 2010, art.14 commi 7 e 9). Tale deroga, però, trova ingresso esclusivamente con riguardo alla spesa discendente da nuovi rapporti di lavoro a diverso titolo **quando derivino da comprovati reali processi di decentramento o riorganizzazione di funzioni** e il cui onere sia finanziato con risorse regionali e/o del fondo unico. In tal senso dispone, infatti, in ultimo la legge regionale n.10 del 18 marzo 2011, art. 2 comma 7, la quale, peraltro, ripropone modalità di deroga sulla materia cui si è fatto sistematicamente ricorso negli ultimi esercizi finanziari (sul presupposto della mancata conclusione del processo di decentramento di cui sopra e dell'indifferibilità o obbligatorietà dello svolgimento delle funzioni amministrative interessate)”.*

6. Secondo quanto sopra riportato, pertanto, si era ritenuta evidente la volontà del legislatore regionale di considerare rilevanti, ai fini della disapplicazione della normativa statale, l'avvenuto decentramento o la riorganizzazione di funzioni regionali. In via interpretativa - ritiene ora di dover aggiungere la Sezione anche alla luce della recente sentenza della Corte Costituzionale n.212 del 31 luglio 2012 la quale afferma la natura di principio di coordinamento della finanza pubblica dei limiti di cui all'art.9, comma 28, del D.L. 78/2010 e che verrà poco oltre meglio esaminata - proprio la specificazione dell'obbligatorietà dello

7. Recentemente la norma regionale di deroga è stata novellata dall'art.1, comma 26, lettere a) b) e c), della L.R. 15 marzo 2012, n.6, fino ad assumere la seguente formulazione: *"In attesa di una disciplina organica regionale dell'ordinamento degli enti locali di cui all'articolo 10, comma 5, della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2 (Legge finanziaria 2007) e successive modificazioni, alle assunzioni di personale a tempo determinato e indeterminato, incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, contratti di formazione lavoro, somministrazione di lavoro di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla L. 14 febbraio 2003, n. 30), e altri rapporti formativi derivanti da processi di decentramento di funzioni, dall'attuazione di programmi finalizzati all'occupazione o il cui onere è comunque finanziato con risorse regionali ivi comprese quelle del fondo unico previsto dall'articolo 10 della legge regionale n. 2 del 2007, non si applicano agli enti locali che non hanno violato i vincoli imposti dal patto di stabilità né ai comuni, con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, nei quali l'incidenza delle spese per il personale è inferiore al 50 per cento delle spese correnti, le disposizioni dell'articolo 14, commi 7 e 9, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010 e successive modifiche, integrazioni e disposizioni, dell'articolo 9, comma 28 e ivi comprese quelle di cui alla legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di*

*stabilità 2012), articolo 4, comma 102, lettere a) e b."*

**8.** Nonostante il recente intervento normativo regionale si innesti in un processo di progressivo allargamento dell'area di applicabilità della deroga inizialmente prevista in favore delle assunzioni derivanti da processi di riorganizzazione e decentramento di funzioni assegnate *ex novo* alle amministrazioni locali, la Sezione non può non sottolineare che tale progressivo allargamento si è sviluppato senza il necessario coordinamento con le modifiche normative intervenute a livello statale.

**9.** Anzitutto si pongono consistenti problemi di allineamento con i principi dell'ordinamento nazionale che, come già detto in precedenza, anche di recente sono stati ritenuti dalla Corte Costituzionale principi di coordinamento della finanza pubblica ed hanno per tale via portato alla dichiarazione di incostituzionalità di alcune previsioni di leggi regionali (con riferimento alla Regione Sardegna si richiama al riguardo la già ricordata sentenza della Corte Costituzionale n.212 del 31 luglio 2012), per violazione dell'art.117 della Costituzione.

Pertanto le amministrazioni locali che effettuino assunzioni ai sensi della normativa regionale qui in esame, ove venga in futuro attivato un giudizio sulla legittimità costituzionale della norma rimarrebbero esposte al consistente rischio di dover prendere atto della nullità delle assunzioni effettuate, secondo la disciplina dell'art. 16, comma 8, del d.l. 6 luglio 2011 n. 98, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 15 luglio 2011 n.111, il quale così recita: *"I provvedimenti in materia di personale adottati dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ed in particolare le assunzioni a tempo indeterminato, incluse quelle derivanti dalla stabilizzazione o trasformazione di rapporti a tempo determinato, nonché gli inquadramenti e le promozioni posti in essere in base a disposizioni delle quali venga successivamente dichiarata l'illegittimità*

*costituzionale sono nulle di diritto e viene ripristinata la situazione preesistente a far data dalla pubblicazione della relativa sentenza della Corte Costituzionale. Ferma l'eventuale applicazione dell'articolo 2126 del codice civile in relazione alle prestazioni eseguite, il dirigente competente procede obbligatoriamente e senza indugio a comunicare agli interessati gli effetti della predetta sentenza sul relativo rapporto di lavoro e sul correlato trattamento economico e al ritiro degli atti nulli."*

**10.** Inoltre, al di là della dubbia legittimità costituzionale di siffatto indiscriminato ampliamento delle deroghe all'ordinamento statale, la circostanza che l'assunzione possa essere effettuata in applicazione di espresse eccezioni ai limiti statali, previste e disciplinate da leggi regionali, non per ciò stesso implica una valutazione di correttezza dell'azione amministrativa dell'ente locale sotto il profilo della sana gestione finanziaria. Ciò, in particolare, laddove l'assunzione del personale non sia ricollegata, ad esempio, a circostanze ed esigenze che obbiettivamente giustifichino il superamento dei limiti posti dal legislatore statale, come appunto accadeva allorquando tale superamento era dalla legge regionale limitato e ricollegato al trasferimento, al decentramento o comunque alla riorganizzazione di funzioni regionali. In buona sostanza, il semplice rispetto del dato normativo – ovvero l'applicazione della deroga prevista in ambito regionale - non esclude, ad esempio, che il superamento dei limiti statali venga rilevato da parte di questa stessa Sezione nell'ambito dell'attività del controllo svolto sui bilanci degli enti locali ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167 della legge n. 266/2005 (Legge finanziaria per l'anno 2006), oggi reso ancor più rilevante dalla conversione in legge, con modificazioni, del d.l.174/2012 ad opera della legge 7 dicembre 2012 n.213, che assegna alla Sezione importanti compiti di verifica di sostenibilità della spesa degli enti locali anche nell'ottica della

dichiarazione di dissesto.

Di fatto il legislatore regionale, con le recenti modifiche dell'art. 2 comma 7 della L.R. n.10 del 18 marzo 2011, introducendo una regola derogatoria priva di presupposti applicativi di riferimento, come era stato in passato, e priva di indicatori di chiusura alternativi a quelli dell'ordinamento statale (si rifletta ad esempio sulla circostanza che in applicazione della deroga regionale il rapporto tra spese di personale e spese correnti non avrebbe un proprio limite, potendo per assurdo arrivare fino al 100%), ha infatti riversato a carico delle amministrazioni locali, ed a cascata sulla responsabilità degli amministratori e dei dirigenti degli enti locali, l'onere di dover verificare se il superamento dei vincoli in materia di personale previsti dall'art.14, commi 7 e 9, del d.l. 78/2010, sia o non sia giustificato sotto il profilo della razionalità della spesa.

**11.** Ma al di là di questi non certo trascurabili profili, ritiene la Sezione che a seguito degli ulteriori e recenti interventi del legislatore nazionale, la disposizione di cui all'art. 2, comma 7, della L.R. n.10 del 18 marzo 2011 sia anche concretamente inapplicabile in virtù delle regole generali che disciplinano i rapporti tra fonti normative.

E' a tal fine necessario osservare che il legislatore regionale è sempre intervenuto nella materia disponendo, a certe condizioni, l'inapplicabilità dei limiti statali di cui all'art.14, commi 7 e 9, del d.l. 78/2010 (norme che debbono essere lette in uno, in quanto realizzano un sistema compiuto di obiettivi e vincoli di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica ed in particolare della spesa di personale). Ed è anche necessario sottolineare che queste disposizioni a loro volta, rispettivamente, riscrivevano l'art.1 comma 557 della legge 27 dicembre 2006 n.296, ed il comma 7 dell'art.76 del decreto legge 25 giugno 2008, n.112.

Orbene, sino a quando tali ultime due norme integravano ed esaurivano interamente *in subiecta materia* il precetto dei vincoli statali, non si poneva per la verità alcun problema interpretativo della legge regionale, la quale, di fatto, derogando ai commi 7 e 9 dell'art.14 del d.l. 78/2010 in concreto derogava, *per relationem*, all'art.1 comma 557 della legge n.296/2006 ed all'art.76, comma 7, del d.l. 112/2008 in quanto tali norme trovavano piena coincidenza di contenuti.

Ma allorquando il legislatore statale, ha ripetutamente modificato i vincoli statali agendo direttamente sulla formulazione dell'art.76, comma 7, del d.l.112/2008, e non attraverso modifiche alla novella che lo aveva riformulato, ovvero l'art.14, comma 9 del d.l.78/2010 (si vedano al riguardo: l'art.20, comma 9, del D.L. 6 luglio 2011 n.98, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n.214; l'art.4, comma 103 lett.a) della legge 12 novembre 2011 n.183; e soprattutto l'art.4 ter, comma 10, del D.L 2 marzo 2012 n.16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012 n.44), ebbene, da quel momento la disciplina regionale subisce, per così dire, un disallineamento rispetto alla mutata disciplina vincolistica in vigore nell'ordinamento statale, rispetto alla quale non potrebbe spiegare alcun effetto derogatorio in ragione del suo limite testuale di riferimento.

Esiste infatti sostanziale diversità dell'attuale formulazione dell'art.76, comma 7 del d.l. 112/2008, rispetto a quella – derogata dalla disciplina regionale – introdotta dall'art.14 comma 9 del d.l.78/2010.

La deroga regionale, in conclusione, non riveste più carattere di attualità rispetto al quadro della disciplina vincolistica statale nel frattempo modificata.

Ne deriva, in conseguenza, la sua inapplicabilità secondo i principi generali.

**12.** Discorso simile deve essere effettuato per l'ultima delle norme che

il citato art.2, comma 7, della L.R. 10/2011 richiama e deroga, ovvero l'art.9 comma 28 del D.L. 78/2010 (ivi comprese le modifiche di cui alla legge 183/2011), previsione che impone alle amministrazioni pubbliche ed agli enti locali di rispettare, per le forme di lavoro flessibile ivi indicate, un limite complessivo di spesa pari al 50% di quella sostenuta nel 2009.

Anche in questo caso si deve infatti evidenziare che successivamente all'introduzione delle modifiche di cui alla legge n.183/2011 - e cioè le sole considerate dall'art.2, comma 7 della L.R. 10 del 2011 - con l'art.4 ter, comma 12, del D.L. 2 marzo 2012, convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n.135, il legislatore statale è intervenuto a modificare nuovamente il limite previsto dall'art.9, comma 28 del d.l. 78/2010, mitigandone il regime di applicazione. Infatti " *A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale; resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009*".

Pertanto la norma di riferimento ai fini dell'applicazione della deroga regionale, è sostanzialmente mutata, assumendo uno spettro d'applicazione diverso rispetto a quello considerato dal legislatore regionale. La diversità della norma statale vigente rispetto a quella considerata e derogata dal legislatore regionale, rende di fatto inattuale ed inapplicabile anche la previsione della deroga regionale.

**13.** Non si può poi sottacere che proprio l'art.9, comma 28, del d.l. 78/2010 è stato oggetto diretto dell'accertamento della sentenza della Corte Costituzionale n.212/2012, la quale ne ha ritenuto la natura di principio di coordinamento della finanza pubblica non derogabile dalla legge regionale.

La Corte Costituzionale ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 8, della L.R. n. 16 del 2011, in materia di assunzione di personale proveniente dai Centri servizi per il lavoro (CSL) e dai Centri servizi inserimento lavorativo (CESIL), affermandone il contrasto con le previsioni dell'art.117 della Costituzione in quanto *"Come si è già ricordato, con norma che deve essere qualificata come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 stabilisce che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009."*

*L'art. 6, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, non richiamando tale limite, consente alla Regione di procedere ad assunzioni a termine che comportino una spesa superiore a quella massima stabilita dalla legislazione statale di principio e, pertanto, viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione".*

Pur nella consapevolezza dell'esistenza del principio dell'inesistibilità del giudicato costituzionale, non si possono non sollevare perplessità in merito all'opportunità dell'applicazione da parte degli enti locali della deroga qui in esame all'art.9, comma 28 del d.l. 78/2010, come prevista dall'art.2, comma 7 della L.R. 10/2011. Infatti, proprio alla luce di quanto statuito dalla Corte Costituzionale nella sentenza sopra indicata, le amministrazioni locali rischiano di addivenire ad assunzioni flessibili con la concreta possibilità che il parametro normativo di riferimento possa essere sottoposto al vaglio censorio della Corte Costituzionale, con esiti dirompenti per le amministrazioni ed ancor più per gli stessi lavoratori assunti.

**14.** Giungendo a questo punto alla risposta al parere richiesto, ritenuto

che allo stato attuale la normativa di deroga regionale non sia applicabile per le ragioni sopra esposte, si deve ritenere che i progetti comunali finalizzati all'occupazione, finanziati ai sensi dell'art.6, comma 1 lettera b della legge regionale n.5/2009 possano trovare la propria disciplina nell'ambito della normativa vincolistica statale, ovvero entro i limiti dell'art.9, comma 28 del d.l.78/2010 e delle eccezioni alla regola generale contemplate nella medesima norma, come recentemente introdotte dall'art.4 ter, comma 12, del D.L. 2 marzo 2012, convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n.135.

**15.** Tutto ciò premesso, la Sezione

**DELIBERA**

il richiesto parere alla stregua delle considerazioni che precedono.

**ORDINA**

che la deliberazione sia trasmessa rispettivamente al Sindaco del Comune di SESTU, al Segretario del Comune di SESTU, al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, all'Assessore Regionale agli Enti Locali, al Direttore Generale dell'Assessorato agli Enti Locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 28 gennaio 2013.

Il Magistrato Relatore

(Roberto Angioni)

IL PRESIDENTE

(Anna Maria Carbone Prosperetti)

Depositata in Segreteria in data 29 gennaio 2013

IL DIRIGENTE

(Giuseppe Mullano)