



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

nelle Camere di consiglio del 6 ottobre e del 25 novembre 2014

composta dai seguenti magistrati:

Anna Maria Carbone Prosperetti	Presidente;
Rosario Scalia	Consigliere;
Maria Luisa Romano	Consigliere;
Carmela Mirabella	Consigliere;
Rosalba Di Giulio	Consigliere relatore;
Maria Teresa D'Urso	Consigliere;
Donatella Scandurra	Consigliere;
Elena Papa	Referendario;

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTE la L. 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di controllo della Corte dei conti;

VISTA la L. 5 giugno 2003, n. 131 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTA la Deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n.14/2000 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, modificato con successive deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché da ultimo con deliberazione n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTO il D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267, recante il T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali;

VISTA la L. 4 marzo 2009, n. 15;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 3 luglio 2009, n. 9, recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 15 aprile 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva";

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

VISTO il decreto n.1 del 2011, con il quale il Presidente ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione Regionale di Controllo per il Lazio;

CONSIDERATA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Montalto di Castro, con nota del 10 luglio 2014 n.13926, acquisita al protocollo della Sezione con il n.3924 del 14 luglio 2014;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.26 del 2 ottobre 2014, con cui la Sezione Controllo per il Lazio è stata convocata per l'esame collegiale della predetta questione consultiva in data 6 ottobre 2014, con aggiornamento alla data odierna per approfondimenti istruttori;

UDITO, nelle camere di consiglio del 6 ottobre e del 25 novembre 2014 il relatore Rosalba Di Giulio;

PREMESSO

Con nota indicata in epigrafe, non inoltrata a questa Sezione tramite il C.A.L., il Sindaco del Comune di Montalto di Castro ha formulato richiesta di parere in materia di applicabilità del limite del 50% dettato dall'art.9, comma 28, del D.L. 2010 n.78, qualora l'Ente intenda procedere ad assunzioni ai sensi dell'art.110, 1° comma, del D. Lgs. n.267/00.

CONSIDERATO

Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono investite, dall'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, del potere di rendere pareri, ma l'esercizio della funzione consultiva è subordinato alla previa verifica in concreto della coesistenza di due requisiti di ammissibilità: sotto il profilo soggettivo deve sussistere la legittimazione dell'organo richiedente, che deve essere il legale rappresentante di uno degli Enti previsti dalla L. n.131 del 2003 e, sotto il profilo oggettivo, il quesito prospettato deve riguardare la materia della contabilità pubblica.

Nella specie, in relazione al **profilo soggettivo**, la richiesta di parere è ammissibile, in quanto presentata a firma del Sindaco pro-tempore, soggetto munito di generali poteri di rappresentanza politico-istituzionale e dunque legittimato ad esprimere la volontà e ad impegnare l'Ente locale verso l'esterno (art. 50 TUEL); peraltro la richiesta avrebbe dovuto essere inoltrata dal Comune di Montalto di Castro per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.), previsto dall'art.123, 4° comma, Cost. ed istituito dall'art. 66 dello Statuto della Regione Lazio, nonché disciplinato -nei suoi profili attuativi- dalla legge regionale 1/2007, del quale da tempo la Sezione sollecita il concreto svolgimento della funzione di "filtro" attribuitagli a livello

ordinamentale, per agevolare la pronta ed omogenea risoluzione delle questioni interpretative di contabilità pubblica nell'ambito del territorio regionale di riferimento.

Sotto il **profilo oggettivo**, la richiesta di parere è del pari ammissibile, poiché il quesito è direttamente attinente all'interpretazione ed all'applicazione di leggi finanziarie mirate ad incentivare il contenimento della spesa pubblica di personale, la cui applicazione ha un effetto diretto sul mantenimento degli equilibri di bilancio dell'Ente e, dunque, rientra nella pur ristretta e sostanziale nozione di "contabilità" che si ritiene strumentale all'esercizio della funzione consultiva *ex lege* n.131/03.

Giova in proposito ricordare che le Sezioni Riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica, incentrata 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, anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (S.R. Delibera n. 54, del 17 novembre 2010).

Per cui possono essere esaminate in sede consultiva, accanto alle questioni riconducibili al concetto di contabilità pubblica - intesa come sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici "anche quelle materie che risultano connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza

pubblica ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (S. R. Corte conti deliberazione n.14 dell'8 marzo 2011).

Il limite conformativo della funzione consultiva della Sezione di controllo è da identificarsi da un canto nell'escludere qualsiasi possibilità di intervento nella concreta attività gestionale ed amministrativa ricadente nella esclusiva competenza dell'Ente locale; dall'altro nell'evitare che l'esercizio della funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi, soprattutto giurisdizionali.

La funzione consultiva di cui al comma 8 dell'art. 7 della legge n. 131/2003 deve essere in ogni caso ricollegata al precedente comma 7, 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.

Il comma 8 prevede, infatti, forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, attribuendo agli amministratori di Regioni, Comuni e Province la facoltà di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità dell'attività amministrativa.

Per quanto fin qui esposto, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti esamina il quesito sotto il profilo giuridico generale ed astratto in tema contabile, senza scendere in valutazioni del caso concreto suscettibili di determinare un'ingerenza della Corte nella discrezionale attività dell'Ente.

Quanto **al merito** del quesito ermeneutico, il Sindaco del Comune di Montalto di Castro chiede di conoscere se il limite del 50% della spesa

sostenuta per le stesse finalità nel 2009, dettato dall'art.9, comma 28, del D.L. 2010 n.78 (la cui portata è stata estesa con effetto dal 1° gennaio 2012 anche agli Enti locali dall'art.4, comma 102, lett. b, della L. n.183 del 2011), debba o no essere rispettato qualora l'Ente intenda procedere ad assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'art.110, 1° comma, del D. Lgs. n.267/00.

In linea generale, è anzitutto opportuno evidenziare che l'art.9, comma 28, del D.L. 2010 n.78, convertito dalla L. n.133 del 2010, manifesta il chiaro *favor* del legislatore per l'instaurazione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, fissando un tetto massimo di contenimento in relazione alle cosiddette "assunzioni flessibili", che devono essere utilizzate soltanto per soddisfare le esigenze temporanee e di urgenza previste dagli artt. 7 comma 6 e 36 del D. Lgs. 165/2001 e non come un mezzo comunemente usato per colmare le lacune ordinarie dell'attività dell'Ente.

La ragione del tetto di spesa introdotto dal legislatore è non soltanto, dunque, quella di conseguire un significativo contenimento dei costi inerenti il personale (contenimento conseguibile anche -e forse di più- mediante l'uso delle "tipologie flessibili" di lavoro, cui sono fisiologicamente connaturate economie di spesa rispetto all'assunzione a tempo indeterminato), ma anche di arginare il ricorso a forme contrattuali diverse dal rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

In altri termini, è per circoscrivere la naturale preferenza verso le assunzioni precarie che le medesime, in linea generale, vanno computate ai fini del rispetto della norma vincolistica dettata dalla disposizione in esame, anche laddove possano comportare un risparmio di spesa.

Attraverso il combinato disposto delle norme che fissano un tetto

massimo alla spesa complessiva di personale (art. 1, commi 557 e 562, della L. 296/2006) e di quelle che limitano il ricorso a tipologie di lavoro flessibili (art.9, comma 28, D.L. 2010 n.78) il legislatore mira a ridurre i costi di gestione del personale, riqualificando, al tempo stesso, la stessa natura della spesa, in modo da privilegiare forme di lavoro stabili.

Gli Enti sono, dunque, chiamati a realizzare economie sempre maggiori nella gestione del personale, ma il rispetto dei tetti di spesa va conseguito riducendo progressivamente anche il ricorso a tipologie flessibili di lavoro.

Ciò risponde al fine di giungere a dotare la struttura organizzativa dell'Ente di competenze interne stabili, di cui il ricorso al precariato costituisce l'antitesi e che possano consentire di ridurre sempre più – in prospettiva futura- il ricorso a professionalità esterne, che sovente incide tanto onerosamente sul bilancio pubblico.

A tal fine, l'art. 9, comma 28, del D.L. 2010 n.78, convertito dalla L. n.133 del 2010 detta principi generali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, 3° comma e 119, 2° comma, Cost., cui gli Enti locali devono adeguarsi per operare un contenimento della spesa corrente, della quale –com'è noto– la spesa del personale costituisce una rilevante componente.

Trattasi, quindi, di norma statale che fissa limiti alla spesa degli Enti locali -anche non soggetti al Patto di Stabilità- limiti che è lo stesso legislatore a qualificare espressamente *sub specie* di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, dei quali la Consulta ha sempre riconosciuto la legittimità costituzionale, purché siano circoscritti "a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un

transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente”, senza imporre gli strumenti o le modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi, in modo da non risultare lesivi della autonomia locale (Corte Cost. sent. n.169/2007).

Le Sezioni Riunite di questa Corte, con deliberazione n. 11 del 17 aprile 2012, hanno affermato che i limiti alla spesa introdotti dall’art.9 comma 28 pur essendo principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, devono essere oggetto di applicazione diretta da parte degli Enti locali nella parte in cui non richiedano alcun adeguamento, ammettendosi un adattamento regolamentare soltanto da parte degli Enti di minori dimensioni (tra i quali non rientra il Comune di Montalto di Castro che ha 8.787 abitanti) “o nel caso in cui l’applicazione diretta potrebbe impedire l’assolvimento di funzioni istituzionali fondamentali degli enti e non esistano altri rimedi organizzativi per fronteggiare la situazione”.

In merito allo specifico quesito posto dal Sindaco richiedente, questa Sezione ritiene condivisibile il prevalente orientamento delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, secondo cui il vincolo di spesa imposto dall’art.9, comma 28, del D.L. n.78/10 è applicabile anche a tutti gli incarichi conferiti ai sensi dell’art.110 TUEL, pur differenziandosi quelli conferiti nell’ambito della dotazione organica ex comma 1 da quelli conferibili extra organico ai sensi del comma 2 (Corte dei conti Sez. Lombardia del. n. 13 del 19 gennaio 2012; Sez. Lombardia del. n. 36 del 13 febbraio 2012; Sez. Toscana del. n. 6 del 31 gennaio 2012; Sez. Campania del. n. 493 del 20 dicembre 2011 e n.200 del 3 luglio 2012; Sez. Piemonte del. n. 147 del 16/07/2014).

Anche la Sezione Autonomie ha del resto avallato tale prospettazione nella deliberazione n.12 dell'11 luglio 2012, facendo una eccezione soltanto per gli incarichi a tempo determinato di natura dirigenziale che erano stati all'epoca ritenuti sottratti (in conformità a quanto affermato anche dalle Sezioni Riunite di questa Corte nelle deliberazioni n.12, 13 e 14 dell'8 marzo 2011) al rispetto della disciplina vincolistica in quanto era ancora vigente, al tempo della pronuncia, l'abrogato art.19, comma 6 quater, del D. Lgs. n.165/2001, deroga che non ha più ragion d'essere a legislazione vigente.

Per completezza è opportuno osservare che la riforma, sopravvenuta alla stessa richiesta di parere, contenuta nel comma 4-*bis*, inserito nell'art. 11 del D.L. n.90 del 2014 dalla L. di conversione n.114 dell'11 agosto 2014, ha, inoltre, aggiunto, al comma 28 dell'art.9 del D.L. n.78/10, il seguente periodo *"Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006 n.296 e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente"*, fermo comunque il rispetto del limite massimo del 100% della spesa di personale sostenuta per le stesse finalità nel 2009.

In ragione di tale modifica normativa non possono ritenersi residuare dubbi ermeneutici in relazione all'applicabilità del vincolo previsto dal comma 28 dell'art.9 del D.L. n.78/10 a tutte le ipotesi non ricomprensibili nella deroga dettata per gli "Enti virtuosi" -sia soggetti sia non soggetti al Patto di Stabilità- in quanto ogni diversa conclusione verrebbe di fatto a vanificare la *ratio* ed il disposto della nuova disposizione derogatoria.

Ove, tuttavia, le assunzioni a tempo determinato da effettuarsi ex art.

110, comma 1, TUEL siano *“strettamente necessarie a garantire l’esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale”*, deve ricordarsi che restano ferme, anche successivamente alla novella di cui al D.L. n.90 del 2014 le eccezioni previste dall’art.9, comma 28, quarto periodo del D.L. 2010 n.78, quale inserito dall’art.4-ter, comma 10, del D.L. n.16 del 2012, convertito dalla L. 2012 n.44, purché resti sia fatto salvo – anche in tal caso - il rispetto del limite della spesa massima complessiva sostenuta per le stesse finalità nel 2009.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Lazio

rende il parere nei termini suindicati.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Dirigente del Servizio di Supporto, al Comune di Montalto di Castro.

Così deliberato in Roma, nella Camera di Consiglio del 25 novembre 2014.

Il Consigliere Relatore

f.to Rosalba Di Giulio

Il Presidente

f.to Anna Maria Carbone Prosperetti

Depositata in Segreteria il 4 dicembre 2014

Il Responsabile del Servizio di Supporto

f.to dott.ssa Chiara Samarelli