

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 13 novembre 2015 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	Presidente
Consigliere	Stefania Petrucci	
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Casamassima (BA) trasmessa con nota del 20 ottobre 2015, senza numero di protocollo, ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 23 ottobre 2015 prot. 0003897-23/10/2015-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n.72/2015 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 13 novembre 2015;

udito il relatore, Referendario Carmelina Adesso.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Casamassima chiede alla Sezione un parere in merito all'assoggettamento della spesa relativa ad un incarico ex art 110 co 1 Tuel di responsabile del servizio di gestione del territorio, infrastrutture ed opere pubbliche nel tetto di spesa per il lavoro flessibile stabilito dall'art 9 co 28 del d.l. 78/2010, conv. dalla l. 122/2010.

Al riguardo l'istante evidenzia che:

- l'ente ha rispettato il patto di stabilità per gli anni precedenti;
- ha rispettato il parametro di riduzione tendenziale della spesa del personale;
- come certificato dal Collegio dei Revisori dei Conti in sede di rendiconto all'esercizio 2014, l'indice di spesa media per il personale (rapporto tra spesa del personale e numero di dipendenti) è costantemente sceso dal 2012 ad oggi;

-ha vacanti i posti previsti in dotazione organica del Funzionario Tecnico cat. D3 e di istruttore Direttivo tecnico cat. D1 e che è da escludere qualunque fungibilità fra i suddetti posti e le figure apicali e non di cat. D in servizio nei diversi comunali;

-non può dare corso alla programmazione del personale che prevede la definitiva e stabile copertura dei posti di Funzionario Tecnico D3 e di istruttore Tecnico D1 a tempo indeterminato mediante procedura di mobilità limitata ai dipendenti di area vasta, stante l'entrata in vigore del DPCM del 14 settembre 2015, recante "*Criteri per la mobilità del personale dipendente a tempo indeterminato degli enti di area vasta dichiarato in soprannumero, della Croce rossa italiana, nonché dei corpi e servizi di polizia provinciale per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale*";

- ha un budget da destinare a lavoro flessibile non sufficiente a coprire la spesa di un responsabile del servizio apicale cat. D3;

-ha ampia disponibilità sulla spesa del personale.

In ultimo, l'ente evidenzia le incertezze interpretative che si sono manifestate in merito all'assoggettamento o meno di tali tipologie di contratto al vincolo per il lavoro flessibile, a seguito della modifica dell'art 19 co. 6 *quater* d. lgs 165/2001 ad opera dell'art. 11, comma 2, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Casamassima, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "contabilità pubblica".

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "contabilità pubblica" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Per le ragioni appena esposte, il quesito formulato dal Comune di Casamassima rientra nel perimetro della contabilità pubblica, come sopra delineato, in quanto volto all'interpretazione delle disposizioni dettate in materia di contenimento e di razionalizzazione della spesa del personale e di concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Tuttavia, l'analisi deve essere circoscritta agli aspetti generali ed astratti della questione, essendo precluso a questa Corte qualunque valutazione inerente ai risvolti applicativi della fattispecie esaminata.

Passando al merito della richiesta, il quesito verte sull'assoggettamento degli incarichi conferiti ai sensi dell'art 110 co. 1 Tuel al limite di spesa per il lavoro a tempo determinato previsto dall'art 9 co. 28 d.l. 78/2010, conv. dalla l. 30 luglio 2010 n. 122.

La disciplina degli incarichi in esame è stata da ultimo modificata dall'art. 11 d.l. n. 90/2014, convertito dalla legge n. 114/2014, che, da un lato, ha sostituito *in toto* il contenuto dell'art. 19 co 6 *quater* d. lgs 165/01 (comma 2 dell'art 11 cit.), eliminando le previsioni relative agli enti locali ed introducendone altre inerenti agli enti di ricerca, e, dall'altro lato, ha modificato l'art. 110 Tuel (comma 1 dell'art 11), concentrando nella suddetta disposizione la disciplina inerente alle tipologie contrattuali in esame.

A seguito delle richiamate modifiche, è sorto il dubbio sulla permanente applicabilità delle coordinate ermeneutiche tracciate dalla giurisprudenza contabile sotto la vigenza dell'art 19 co 6 *quater* d.lgs 165/01.

La Sezione Autonomie di questa Corte, infatti, con delibera n. 12/SEZAUT/2012/INPR del 12 giugno 2012 (richiamata anche dal Comune istante) ha sancito che la disposizione da ultimo citata, 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 e, conseguentemente, che *"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"* e che *"a detti incarichi non si applica la disciplina assunzionale vincolistica prevista dall'articolo 9, comma 28 del d. l. 78/2010"*.

La Sezione è pervenuta a tale conclusione sulla base dell'interpretazione letterale e sistematica della disposizione: da un lato, infatti, è stata sottolineata l'assenza del richiamo, nel testo, all'art 9 co 28 del d.l.78/2010 (*"Ove il legislatore avesse voluto serrare oltremodo i vincoli avrebbe potuto utilizzare una clausola di salvaguardia della norma già vigente che li imponeva, utilizzando espressioni del tipo "fermo restando quanto previsto dall'art. 9, comma 28, del DL 78/2010"*) e, dall'altro lato, è stata valorizzata la completezza e la specificità della disciplina ivi contenuta che, attraverso la lettura combinata dei vari periodi del comma in esame (la lettura, in combinato disposto, delle previsioni dei primi due periodi del comma 6-*quater* in relazione alla disposizione parzialmente derogatoria di cui al terzo periodo; la lettura, in combinato disposto, delle previsioni dei primi due periodi del comma 6-*quater* in relazione alla disposizione transitoria e derogatoria di cui al quinto periodo; la previsione contenuta nel sesto periodo del comma 6-*quater* di tenere in debita evidenza, negli atti di programmazione, il rispetto, a regime, delle percentuali previste nella disposizione) lascia emergere la chiara finalità *"di bilanciare gli effetti occupazionali conseguenti alla disciplina di contenimento degli incarichi dirigenziali a contratto con quella per il lavoro a tempo indeterminato e non anche con quella che regola i rapporti di lavoro a tempo determinato o flessibile"*. Di qui l'adesione della Sezione delle Autonomie alla tesi che assegna alle disposizioni di cui ai primi due periodi dell'art 19 co 6 *quater* d.lgs 165/2001 una parziale autonomia.

Come sopra ricordato, la disciplina in questione è stata modificata dall'art 11 del d.l. 90/2014 conv. dalla l. 114/2014 che ha abrogato l'articolato normativo contenuto nell'art. 19 co. 6 *quater*, sostituendolo con una nuova formulazione relativa agli enti di ricerca, e ha, contestualmente, modificato l'art 110 Tuel.

La risultante di tale operazione di abrogazione/modifica è una disciplina che non può considerarsi perfettamente sovrapponibile a quella previgente: *"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. Per i posti di qualifica dirigenziale, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi definisce la quota*

degli stessi attribuibile mediante contratti a tempo determinato, comunque in misura non superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica e, comunque, per almeno una unità. Fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire, gli incarichi a contratto di cui al presente comma sono conferiti previa selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico."

La disposizione fissa, per gli incarichi di qualifica dirigenziale, un contingente massimo (30% dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica) nell'ambito del quale spetta al regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi determinare la quota dei posti da conferire *"mediante contratto a tempo determinato"*; viene, inoltre, espressamente previsto l'obbligo di scelta previa selezione pubblica (peraltro, già ritenuta dalla giurisprudenza presupposto indefettibile per l'individuazione della parte contraente: Sezione controllo Puglia deliberazione n. 62/PAR/2012, nello stesso senso Sez. Giurisdizionale Calabria sent. n.5 del 5.02.2014).

Per contro, scompaiono sia la previsione di percentuali differenziate (10% della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato e 20% della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato) in relazione al numero degli abitanti, sia la possibilità di aumento del limite percentuale *"a valere sulle ordinarie facoltà per le assunzioni a tempo indeterminato"* per i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti ed inferiore o pari a 250.000, sia la deroga - sempre *"a valere sulle ordinarie facoltà assunzionali a tempo indeterminato"* - per il rinnovo degli incarichi in scadenza al 31.12.2012, sia, infine, la previsione degli atti di programmazione, volti ad assicurare, a regime, il rispetto delle percentuali indicate: scompare, in sostanza, l'intera disciplina che, bilanciando *"gli effetti occupazionali conseguenti alla disciplina di contenimento degli incarichi dirigenziali a contratto con quella per il lavoro a tempo indeterminato"*, ha condotto la Sezione delle Autonomie a concludere nel senso che l'art. 19 co 6 *quater* contemplasse un *"regime assunzionale speciale"* riferibile solo alle assunzioni, effettuate ex art. 110, del TUEL, che riguardano i dirigenti.

A seguito dell'avvenuta abrogazione del disposto dell'art 19 co. 6 *quater*, questa Corte ha, quindi, ritenuto non più operante la deroga prevista per gli incarichi dirigenziali conferiti ex art 110 Tuel, con la conseguenza che si applicano nei confronti dei predetti gli ordinari limiti di cui all'art 9 co 28 d.l. 78/2010.

In questo senso si è espressa la Sezione controllo Lazio (deliberazione n. 221/2014/PAR), la quale *"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"*, osservando, inoltre, che *"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." Ad identiche conclusioni è pervenuta la Sezione controllo Toscana (deliberazione n. 447/2015/PAR): *" i conferimenti di incarico dirigenziale, ai sensi dell'art.110, comma 1, T.U.E.L., possono avvenire in misura non superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica e nei limiti di spesa previsti dall'art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010, come modificato, da ultimo, dall'art. 11, comma 4-bis d.l. n. 90/2014, e interpretato dalla deliberazione n. 2/2015 della Sezione delle autonomie"*.

I principi sopra enunciati sono stati, infine, ribaditi dalla Sezione delle Autonomie che con deliberazione n. 13/SEZAUT/2015/INPR del 31.03.2015 ("Linee guida e relativi questionari per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Rendiconto della gestione 2014"), a seguito dell'avvenuta abrogazione dell'art 19 co 6 *quater*, ha espressamente assoggettato i contratti in esame al limite di spesa per il lavoro flessibile previsto dall'art 9 co 28 d.l. 78/2010. Sotto altro profilo, l'interpretazione richiamata si muove nel solco tracciato dalla Corte Costituzionale (sentenza n.173/2012) *"che, nell'affrontare la questione della legittimità costituzionale dell'art.9, co.28, citato sollevata da alcune Regioni, ha avuto occasione di affermare che esso "pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato". Considerato che i contratti di cui all'art.110 del TUEL non sono certamente contratti a tempo indeterminato (sono anzi espressamente definiti dal legislatore "contratti a tempo determinato"), i limiti previsti dall'art.9, co.28, del D.L. 78/2010, espressamente rivolto dal legislatore al contenimento delle spese in materia di impiego pubblico si applicano anche nei confronti dei contratti previsti dall'art.110 del TUEL"* (Sezione controllo Calabria deliberazione n. 169/PAR/2012).

Questa Sezione condivide gli approdi interpretativi sopra esposti.

Da un lato, infatti, il legislatore ha abrogato la previsione dell'art 19 co 6 *quater*, omettendo di trasporne il contenuto nel testo dell'art 110 Tuel (ove è previsto un contingente percentuale massimo, la cui concreta declinazione è, tuttavia, lasciata alla potestà regolamentare dell'ente), sicché i principi espressi dalla Sezione delle Autonomie con la delibera n. 12/INPR/2012 non possono essere, *sic et simpliciter*, riproposti con riferimento alla nuova disciplina.

Dall'altro lato, il medesimo legislatore del d.l. 90/2014 è intervenuto, sia pure in sede di conversione (art 11 co 4 bis), sul testo del più volte citato art 9 co 28 d.l. 78/2010, introducendo una deroga al limite del 50% della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009 per gli enti "virtuosi" (*"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"), senza aggiungere, tuttavia, nessuna ulteriore esclusione dal limite, così come individuato, con specifico riferimento ai contratti ex art 110 Tuel, contratti che la legge include nel *genus* dei "contratti a tempo determinato".*

L'operare congiunto dei fenomeni sopra descritti (abrogazione dell'art 19 co 6 *quater*, nuova formulazione dell'art 110 Tuel, modifica dell'art 9 co 28 d.l. 78/2010 senza contestuale menzione dell'esclusione di detti incarichi), fenomeni che scaturiscono tutti dall'applicazione di un unico testo di legge (d.l. 90/2014 conv. dalla l. 114/2014, sicchè, non trattandosi di interventi frammentati e frammentari sul piano diacronico, deve presumersi l'esistenza di una *voluntas legis* unitaria), conduce alla conclusione, cui sono pervenute le Sezioni regionali e la Sezione delle Autonomie, dell'assoggettamento delle spese per incarichi ex art 110 Tuel (espressamente qualificati, si ribadisce, dal legislatore come "contratti a tempo determinato") al limite dei contratti per il lavoro flessibile.

In relazione al disposto dell'art. 9 co 28, nel rinviare ai principi espressi, su un piano più generale, dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 2/SEZAUT/2015/QMIG, si richiamano le osservazioni formulate dalla Sezione controllo Lazio (delibera n. 221 cit.) con specifico riferimento all'assoggettamento degli incarichi in esame al limite dell'art. 9 co 28 d.l. 78/2010, nel testo risultante dalla modifica introdotta dall'art 11 co 4 bis d.l. 90/2014: la Sezione laziale, infatti, ritiene che, in ragione della modifica introdotta dal legislatore del 2014, *"non possono ritenersi residue 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."

La Sezione non ravvisa ragioni per discostarsi dall'indirizzo sopra richiamato.

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Casamassima (BA)

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 13 novembre 2015.

Il Relatore
F.to Carmelina Adesso

Il Presidente
F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 13/11/2015
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo