

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 2 marzo 2016 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 Orta Nova, trasmessa con prot. n. 2909 del 17 febbraio 2016 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 19 febbraio 2016 prot. 0000611-19/02/2016-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n.25/2016 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 2 marzo 2016;

udito il relatore, Referendario Carmelina Adesso.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Orta Nova chiede alla Sezione un parere sulla possibilità di conferire un incarico a tempo determinato ai sensi dell'art 110 co. 1 Tuel.

A tal fine premette che:

- l'ente non può avviare alcuna procedura concorsuale fino al completamento delle procedure di ricollocazione del personale di area vasta, ai sensi dell'art 1, comma 424, l. 190/2014 e del DPCM 14 settembre 2015;
- l'ente è organizzato in sei settori, di cui due tecnici (lavori pubblici ed edilizia privata-ambiente) ed il responsabile della P.O. settore lavori pubblici, che è anche responsabile *ad interim* del settore edilizia privata, è attualmente in malattia. A

prescindere dall'imminente o meno rientro in servizio, lo stato di salute e la gran mole di lavoro non consentiranno più di affidare allo stesso entrambi i settori tecnici, per cui è necessario provvedere al reclutamento di nuovo personale;

- ai sensi dell'art 7, comma 1, del Regolamento comunale sull'ordinamento generale degli uffici e servizi, il settore è retto da un dipendente inquadrato nella categoria giuridica "D" del CCNL 31.03.1999;
- il comma 5 dell'art. 7 del citato Regolamento prevede che, in caso di assenza e/o impedimento del responsabile del settore, il sostituto è individuato nell'ambito del personale assegnato al settore stesso in possesso dei requisiti professionali per l'espletamento dell'incarico ed inquadrato nella categoria "D" ovvero, in mancanza, a dipendente assegnato ad altro settore in possesso dei requisiti professionali per l'espletamento dell'incarico ed inquadrato sempre nella categoria "D", salvo l'applicazione dell'art 97, comma 4 lett d, e dell'art 110 Tuel;
- non sono presenti all'interno dell'ente figure professionali in possesso dei necessari requisiti per l'espletamento dell'incarico che possano ricoprire il ruolo di esperto in attività tecniche-cat. "D1";
- l'amministrazione ha vagliato, con esito negativo, la possibilità di convenzionare temporaneamente le funzioni di cui ai settori tecnici con altro Comune limitrofo, sicché l'unica possibilità è il ricorso al conferimento di incarico a tempo determinato ex art 110, comma 1, Tuel;
- la spesa per le assunzioni a tempo determinato sostenuta nell'anno 2009 è pari a zero, così come nel triennio precedente, ma è necessario provvedere allo svolgimento delle funzioni apicali di coordinamento del settore tecnico mediante l'utilizzo di personale a tempo determinato e flessibile, trattandosi di servizio infungibile;
- l'ente non è strutturalmente deficitario, ha rispettato i vincoli del patto di stabilità ed ha un rapporto tra spesa del personale e spesa corrente inferiore al 50%.

Alla luce di quanto sopra esposto, l'ente, richiamato il quadro normativo e giurisprudenziale vigente in materia, chiede se sia possibile conferire un incarico a tempo determinato ex art 110, comma 1, Tuel durante il periodo di assenza per malattia del responsabile dei settori lavori pubblici ed edilizia e fino al rientro in servizio dello stesso, determinando la suddetta assenza l'obiettivo impossibilità di garantire le normali funzioni fondamentali dell'ente e del settore; chiede, infine, se, a prescindere dal rientro o meno in servizio del suddetto responsabile, sia possibile conferire l'incarico a tempo determinato ex art 110 Tuel sino al completamento della procedura di riallocazione del personale di area vasta, giusto il DPCM 14 settembre 2015.

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 Orta Nova, 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.

Stante quanto sopra, il quesito formulato dal Comune è ammissibile sul piano oggettivo, in quanto afferente all'interpretazione della disciplina sul contenimento delle spese del personale. 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 si incentra sull'assoggettabilità o meno degli incarichi conferiti ai sensi dell'art 110, comma, 1 Tuel ai vincoli finanziari stabiliti dall'art 1, comma 424, l. 190/2014 e dall'art 9, comma 28, d.l. 78/2010 e sulla possibilità, in assenza di spesa per le medesime finalità per l'anno 2009 e per il triennio antecedente, di procedere ad assunzioni a tempo determinato per il mantenimento di servizi indispensabili da parte di un ente rispettoso del patto di stabilità e delle norme in materia di spesa del personale.

Con riferimento all'assoggettabilità delle assunzioni ex art 110, comma 1, Tuel ai vincoli previsti dall'art 1, comma 424, l. 190/2014 (legge di stabilità per il 2015) e strumentali al riassorbimento del personale eccedentario degli enti di area vasta, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 19/SEZAUT/QMIG/2015, ha sottolineato, nel tracciare il perimetro applicativo della disposizione sopra richiamata, che il comma 424 contiene solo un espresso regime derogatorio a specifiche norme che regolano la fattispecie dei limiti e dei vincoli alle assunzioni a tempo indeterminato e che le fattispecie ex art 110, comma 1, Tuel, in quanto estranee alle disposizioni contenute nel comma predetto, restano confermate nella loro peculiare disciplina normativa anche per quello che attiene ai relativi vincoli previsti dalle leggi. Alla luce di quanto sopra, quindi, le due fattispecie delle assunzioni a tempo determinato e del conferimento di incarichi dirigenziali ex art. 110, comma 1, TUEL esulano dal campo di applicazione del comma 424 e restano assoggettate ai divieti e limiti propri degli specifici istituti che le disciplinano (cfr., nello stesso senso, Sezione controllo Toscana, deliberazione n. 3/PAR/2016).

Sotto tale profilo, questa Sezione ha già osservato come, a seguito delle modifiche introdotte dal d.l. n. 90/2014, convertito dalla legge n. 114/2014, anche gli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art 110, comma 1, del Tuel debbano essere sussunti nel limite di cui all'art 9 co 28 d.l. 78/2010, rientrando nel *genus* dei rapporti di lavoro a tempo determinato.

Infatti, *"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.*

La citata modifica normativa ha prodotto il duplice effetto di cancellare il regime assunzionale speciale dettato dall'art 19 comma 6 quater e di ricondurre, conseguentemente, anche gli incarichi conferiti ai sensi dell'art 110 comma 1 Tuel nel perimetro applicativo del limite di spesa per il lavoro flessibile.

Quanto sopra trova conferma nei principi espressi sul punto sia dalla Sezione delle Autonomie, 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-, sia dalle Sezioni regionali di controllo (cfr. Sezione controllo Lazio, deliberazione n. 221/2014/PAR, Sezione controllo Toscana, deliberazione n. 447/2015/PAR, Sezione controllo Calabria deliberazione n. 169/PAR/2012, Sezione controllo Puglia deliberazioni n. 219/PAR/2015 e 223/PAR/2015.)." (Sezione controllo Puglia, deliberazioni n. 223/PAR/2015 e n. 237/PAR/2015, nello stesso senso, Sezione controllo Piemonte, deliberazione n. 4/PAR/2016).

Una volta ricondotti gli incarichi ex art 110 comma 1 Tuel entro i limiti di spesa previsti dal più volte citato art 9 co 28 d.l. 78/2010, devono ritenersi pienamente operanti anche per tali fattispecie contrattuali gli approdi interpretativi tracciati dalla giurisprudenza contabile in relazione alla disposizione da ultimo richiamata.

In particolare, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n.2/SEZAUT/2015/QMIG, ha confermato la vigenza, anche dopo le modifiche introdotte dal d.l. 90/2014, del limite per il lavoro flessibile costituito dalla spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009. In particolare, nella citata delibera si osserva che *"L'espressione secondo cui resta fermo che la spesa complessiva non può superare quella sostenuta nel 2009 per le stesse finalità, ha il chiaro significato di porre un tetto alla spesa del personale derivante dai contratti flessibili, stabilendo un limite più elevato (100 per cento) rispetto a quello di cui all'art.9, comma 28, primo periodo, del d.l. n. 78/2010 (50 per cento)"*.

Come già osservato da questa Sezione (deliberazione n 65/PAR/2015), inoltre, l'art 9 comma 28 modula distintamente il limite di spesa per il personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, da un lato, e per il personale relativo a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio, dall'altro lato (cfr. Sezioni Riunite deliberazione n. 11/CONTR/2012). Sotto tale profilo, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 173/2012, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, tra l'altro, in relazione all'art 9 co 28 d.l. 78/2010, ha precisato che *"Ciascun ente pubblico può determinare se e quanto ridurre la spesa relativa a ogni singola tipologia contrattuale, ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009"*.

Le Sezioni Riunite nella deliberazione n. 11/CONTR/2012 hanno sottolineato che i due aggregati di spesa potranno essere considerati un unico coacervo, ampliando in tal modo le possibilità di azione dell'ente, ma solo ove ricorrano i seguenti presupposti:

- 1) l'applicazione diretta della disciplina potrebbe impedire l'assolvimento delle funzioni fondamentali degli enti e non sussistano altri possibili rimedi organizzativi per fronteggiare la situazione. Si tratta di situazioni che interessano i soli enti di minori dimensioni, che non dispongono, nella loro ridotta struttura organizzativa, di strumenti adeguati per fronteggiare esigenze particolari;
- 2) l'adattamento della disciplina sostanziale è deferito alla potestà regolamentare degli enti locali a condizione che ne vengano rispettati gli intenti; l'espressione della predetta potestà deve, in ogni caso, essere idonea a contenere efficacemente la spesa per le assunzioni a tempo determinato, riportandola nei limiti fisiologici connessi alla natura dei rapporti temporanei;
- 3) resta ferma l'esigenza che vengano raggiunti gli obiettivi di fondo della disciplina e che venga assicurata la riduzione di spesa nell'esercizio finanziario per le forme di assunzione temporanea elencate.

Alla presenza delle condizioni di cui sopra è possibile, quale forma di adeguamento del principio di riduzione della spesa a tempo determinato, considerare in via cumulativa i limiti di spesa imposti dalla normativa ai due diversi insiemi di categorie di lavoro flessibile individuati (cfr. Sezione controllo Emilia Romagna deliberazione n. 186/PAR/2014, Sezione controllo Toscana deliberazione n. 297/PAR/2013).

Quanto al parametro a cui riferirsi in caso di assenza di spesa per l'anno 2009 e per il triennio precedente, questa Sezione non ravvisa motivi per discostarsi dall'orientamento già espresso con la citata delibera n. 65/PAR/2015, nel senso che, in caso di spesa storica assente nei periodi richiamati dalla legge, gli enti debbano adoperarsi per azzerare la spesa relativa alla tipologia di contratti contemplati dalla norma. Pertanto, *"in assenza di spesa storica nei due periodi considerati dalla norma (2009 o media del triennio 2007-2009), gli enti non potranno che considerarsi obbligati ad assumere comportamenti gestionali volti alla eliminazione delle tipologie di spese contemplata dall'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010, salve le eccezioni di legge (cfr. SRC Campania n. 213/2014; Sez. Autonomie n. 21/2014/QMIG, sia pure incidenter; SRC Lombardia n. 215/2014/PAR) e salvi i margini di flessibilità individuati da SS.RR. 11/2012."* (Sezione regionale Campania n. 245 /2014/PAR)" (delibera n. 65 cit.).

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 Orta Nova.

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 2 marzo 2016.

Il Relatore

Il Presidente

F.to Carmelina Adesso

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 02/03/2016

Il Direttore della Segreteria

F.to Dott.ssa Maria Luce Sciannameo