

**Deliberazione n. 188/2014/PAR**



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai Magistrati:

|                          |                     |
|--------------------------|---------------------|
| dott. Antonio De Salvo   | presidente;         |
| dott. Marco Pieroni      | consigliere;        |
| dott. Massimo Romano     | consigliere;        |
| dott. Ugo Marchetti      | consigliere;        |
| dott. Italo Scotti       | consigliere;        |
| dott.ssa Benedetta Cossu | primo referendario; |
| dott. Riccardo Patumi    | primo referendario; |
| dott. Federico Lorenzini | referendario.       |

**Adunanza del 19 settembre 2014.**

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il Testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza

n. 229 dell'11 giugno 2008;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Visto l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Viste le deliberazioni della Sezione delle autonomie del 10 febbraio 2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG del 10 febbraio 2014 e n. 4/SEZAUT/2014/QMIG del 20 febbraio 2014;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere formulata dal Comune di MONTEGRIDOLFO (RN) con nota del 30 giugno 2014, trasmessa alla Sezione regionale di controllo, per il tramite del CAL, il 27 luglio 2014;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il CAL;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 37 del 28 agosto 2014, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della sezione;

Udito nella camera di consiglio del 19 settembre 2014 il relatore Benedetta Cossu.

### **Premesso in fatto**

Il Comune di Montegridolfo, premesso di essere un ente tenuto a rispettare il patto di stabilità interno a decorrere dal 2013, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere con la quale chiede di conoscere se può derogare al divieto di assunzione di nuovo

personale previsto dall'articolo 1, comma 557-ter, l.n. 296/2006 o, in caso negativo, quale soluzione sia possibile attivare per evitare la paralisi del Comune tenuto conto che, dai dati del consuntivo 2013, risulta che non ha ottemperato all'obbligo di cui all'articolo 1, comma 557, l.n. 296/2006.

In particolare, l'Ente precisa di non essere riuscito nel 2013 a ridurre la propria spesa di personale in quanto, dei sei posti che compongono la propria dotazione organica, due sono rimasti scoperti per diversi mesi dell'anno. Per sopperire a tali assenze il Comune ha deciso di avvalersi di collaborazioni occasionali con dipendenti di altri comuni e di convenzioni.

Rappresenta, altresì, che anche nel 2014 ci sono state nuove scoperture della pianta organica e che dei due dipendenti in servizio che rimarranno nei propri uffici uno usufruisce dell'orario ridotto.

L'Ente deduce, infine, che l'incidenza della spesa per il personale è comunque inferiore al 50 per cento delle spese correnti.

#### **Ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere**

**1.** L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

**2.** In relazione al primo profilo, si ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile in quanto proveniente dall'organo rappresentativo dell'Ente che, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL è, per i comuni, il sindaco.

**3.** Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre anzitutto evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma 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 raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni di regionali di controllo della Corte dei conti sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d. l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d. l. n. 174/2012.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni ad essa tradizionalmente riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i *"quesiti che risultano*

*connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio". E' stato, altresì, precisato, che "materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" - in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente i relativi equilibri - possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica".*

Ulteriori ed importanti precisazioni sono state fatte di recente dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT. E' stato, infatti, rilevato come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare l'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere possono essere, oltre "all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente" (criterio in sé e per sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad "una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali". Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, nonché il rischio di inserirsi nei processi decisionali degli enti territoriali precludono alle Sezioni regionali di pronunciarsi nel merito.

Tanto premesso con specifico riferimento all'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, sulla base di

quanto precede, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame sia ammissibile sul piano oggettivo in quanto verte sull'interpretazione di disposizioni di legge in tema di vincoli assunzionali e di spesa di personale imposti anche alle autonomie territoriali di fini del coordinamento della finanza pubblica (cfr. in proposito, Corte cost. 108/2011; 148/2012; 161/2012).

#### **Nel merito**

**4.** Il quesito posto alla Sezione consiste nello stabilire se un ente locale - tenuto a rispettare il patto di stabilità interno a decorrere dal 2013 in quanto rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 16, comma 31, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 gennaio 2011, n. 148 - che non abbia, nel primo anno di applicazione di tale disciplina, ottemperato all'obbligo di riduzione annuale della spesa di personale (cfr. art. 1, comma 557, l.n. 296/2006), possa derogare al divieto di assumere nuovo personale nell'anno successivo (cfr. art. 1, comma 557-ter, l.n. 296/2006).

**5.** Il citato articolo 16, comma 31, d.l. 138/2011 ha previsto che *"a decorrere dall'anno 2013, le disposizioni vigenti in materia di patto di stabilità interno per i comuni trovano applicazione nei riguardi di tutti i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti"*.

In merito all'applicabilità ed alla decorrenza delle disposizioni che limitano il regime delle assunzioni di nuovo personale presso gli enti locali con popolazione superiore a 1.000 abitanti, si è pronunciata la Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 6/SEZAUT/2012/QMIG. In tale pronuncia è stato precisato che *"i Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, che dall'anno 2013 saranno chiamati ad osservare, in virtù dell'art. 16,*

*comma 31, del D.L. n. 138/2011, le regole del Patto di stabilità interno, sono suscettibili di incorrere nel divieto di assunzioni previsto dal comma 4 dell'art. 76 del D.L. n. 112/2008 soltanto a decorrere dall'anno 2014, in quanto la valenza chiaramente sanzionatoria del divieto, ricollegabile alla inosservanza dei vincoli stabiliti col Patto di stabilità, restringe l'ambito soggettivo di operatività della disposizione ai soli enti connotati dalla esistenza di un pregresso vincolo obbligatorio, in forza del quale, gli stessi, possono essere chiamati a rispondere dell'inadempimento ad essi imputabile".*

**6.** Ciò premesso, la Sezione ritiene opportuno richiamare il quadro normativo contenente la disciplina in tema di vincoli alla spesa ed alle assunzioni di nuovo personale alla quale sono soggetti gli enti locali.

In particolare, per quelli assoggettati al patto di stabilità interno, la prima tipologia di vincoli è costituita dall'obbligo di riduzione tendenziale della spesa di personale da attuarsi mediante il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale con "azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia" (art. 1, comma 557 e 557-bis, l.n. 296/2006). La violazione di tale obbligo è sanzionata dal comma 557-ter del medesimo articolo 1 (che richiama l'articolo 76, comma 4, d.l. n. 112/2008 ove la sanzione è prevista) con il divieto di assunzione di nuovo personale nell'esercizio successivo.

Sempre per la medesima tipologia di enti i vincoli alle assunzioni di nuovo personale sono stati ulteriormente suddivisi tra quelli riferiti al personale a tempo indeterminato, che rappresenta la forma ordinaria del rapporto di lavoro con la P.A. in virtù dell'articolo 36, del d.lgs. 165/2001 secondo il quale "per le

*esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato”, e quelli che riguardano le tipologie di lavoro flessibile alle quali, ai sensi del richiamato articolo 36 d.lgs. cit., si può ricorrere “solo per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali”. I vincoli alle assunzioni a tempo indeterminato sono quelli previsti, oltre che nel richiamato articolo 1, comma 557-ter, l.n. 296/2006, anche nell’articolo 76, comma 7, d.l. n. 112/2008 (oggi abrogato dall’articolo 3, comma 5, d.l. n. 90/2014 ma sostituito dal comma 5-quater del medesimo articolo 3 del quale si tratterà nel prosieguo) che subordinava la capacità assunzionale dell’ente al rispetto di una soglia percentuale (50 per cento) del rapporto di incidenza tra la spesa di personale e quella corrente o, nel caso di rispetto di tale soglia percentuale, consentiva di assumere nuovo personale a tempo indeterminato “nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell’anno precedente”.*

I vincoli alle assunzioni con contratti di lavoro flessibile sono contenuti nell’articolo 9, comma 28, d.l. n. 78/2010 e s.m.i. Tale disposizione - che costituisce per le regioni, le province e gli enti locali un principio generale ai fini del coordinamento della finanza pubblica - prevede che le pubbliche amministrazioni 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.

**7.** Come già questa Sezione ha avuto modo di precisare in recenti deliberazioni rese in sede di attività consultiva riguardanti, più specificamente, i limiti alla spesa di personale ed alle nuove assunzioni gravanti sugli organismi partecipati dagli enti locali (cfr.



delib. nn. 170/2014/PAR e 172/2014/PAR), rilevanti novità sono state di recente introdotte dall'articolo 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 144 in tema di vincoli che regioni ed enti locali sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno sono chiamati a rispettare.

In particolare, il predetto articolo 3 del d.l. n. 90/2014, tra le altre, ha modificato la disciplina per le nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato (comma 5 primo periodo e comma 5-quater); ha confermato le disposizioni in tema di vincoli alla spesa di personale contenute nell'articolo 1, comma 557, 557-bis e 557-ter, l.n.296/2006 (comma 5, quarto periodo); ha abrogato la disposizione contenuta nell'articolo 76, comma 7, d.l. n. 112/2008 (comma 5, sesto periodo).

**7.1.** Per quel che concerne il regime delle nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato vengono in rilievo due diverse disposizioni.

La prima di carattere generale, contenuta nel primo periodo dell'articolo 3, comma 5, d.l. cit. applicabile agli enti cui la disposizione è rivolta (i.e. regioni ed enti locali assoggettati al patto di stabilità interno) secondo la quale, questi ultimi, negli anni 2014 e 2015, *“procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente”*. La facoltà di assumere nuovo personale è fissata per il 2016 e 2017 nella misura dell'80 per cento e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018.

La seconda disposizione, contenuta nel comma 5-quater del citato articolo 3 d.l. n. 90/2014 (introdotta in sede di conversione in

legge del d.l. n. 90/2014), consente alle regioni ed agli enti locali assoggettati alla disciplina del patto di stabilità interno di assumere nuovo personale con soglie percentuali più favorevoli (80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente nel 2014 e nel limite del 100 per cento nel 2015) rispetto a quelle previste dal comma 5 primo periodo dell'articolo 3 d.l. cit per la generalità degli enti cui la disposizione di legge è rivolta, purché il rapporto di incidenza tra la spesa di personale e la spesa corrente sia pari o inferiore al 25 per cento.

**7.2.** Quanto poi ai vincoli in materia di spesa di personale, come già rilevato, sono state confermate le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, l.n. 296/2006.

E', pertanto, richiesto che gli enti locali assoggettati alla disciplina del patto di stabilità interno assicurino una riduzione del trend storico della spesa di personale (comma 557), che computino in tale aggregato anche la spesa sostenuta per le tipologie di rapporti di lavoro indicate nel comma 557-bis (collaborazioni coordinate e continuative, somministrazione di lavoro, incarichi dirigenziali a personale esterno, personale occupato presso propri organismi partecipati senza estinzione del rapporto di pubblico impiego), rimanendo assoggettati, nell'ipotesi di mancato adempimento del predetto obbligo, alla sanzione prevista nel comma 557-ter costituita dal divieto di assunzione di nuovo personale.

**7.3.** E' stata, inoltre, disposta l'abrogazione dell'articolo 76, comma 7, d.l. n. 112/2008 e s.m.i. che regolava il rapporto di incidenza tra la spesa di personale e la spesa corrente ai fini della misurazione della nuova capacità assunzionale consentita (nei limiti del 40 per cento della spesa sostenuta per il personale cessato)

soltanto per gli enti che presentavano un rapporto di incidenza inferiore al 50 per cento. Come già in precedenza rilevato, in sede di conversione del decreto-legge n. 90/2014, all'articolo 3 è stato aggiunto il comma 5-quater il quale dispone che *"fermi restando i vincoli generali sulla spesa per il personale, gli enti indicati al comma 5 (i.e. regioni ed enti locali sottoposti al patto di stabilità interno), la cui incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25 per cento, possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 1 gennaio 2014, nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015"*.

**8.** Alcune modifiche sono state, infine, introdotte in materia di limiti alle assunzioni di personale a tempo determinato previste nell'articolo 9, comma 28, d.l. n. 78/2010.

L'articolo 3, comma 9, d.l. n. 90/2014 ha, infatti, stabilito, che *"al comma 28 dopo il secondo periodo sono inseriti i seguenti: <<I limiti di cui al primo periodo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità, e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano alla sola quota finanziata da altri soggetti>>".*

L'articolo 11, comma 4-bis, d.l. cit. ha inserito all'articolo 9, comma 28, d.l. n. 78/2010 un altro periodo ai sensi del quale *"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'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n.*

*296 e successive modificazioni, nell'ambito di risorse disponibili a legislazione vigente."*

**9.** Altra disposizione rilevante ai fini della trattazione del quesito in esame è quella introdotta dall'articolo 11, comma 4-quater, d.l. n. 90/2014, che ha aggiunto il comma 31-bis all'articolo 16, d.l. n. 138/2011).

*Tale norma prevede che "a decorrere dall'anno 2014, le disposizioni dell'articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni, in materia di riduzione delle spese di personale, non si applicano ai comuni con popolazione compresa tra i 1.001 e 5.000 abitanti per le sole spese di personale stagionale assunte con forme di contratto a tempo determinato, che sono strettamente necessarie a garantire l'esercizio di funzioni di polizia locale in ragione di motivate caratteristiche socio-economiche e territoriali connesse a significative presenze di turisti, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente".*

**10.** Tenuto conto del quadro normativo sopra descritto la Sezione ritiene che il quesito posto dal Comune istante debba essere risolto nei seguenti termini.

Nessuna assunzione di personale a tempo indeterminato potrà essere disposta dall'ente nel 2014 in quanto al mancato rispetto dell'articolo 1, comma 557, l.n. 296/2006 - circostanza di cui lo stesso ente nella richiesta di parere ha dato atto- consegue il divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale nell'anno successivo a quello nel quale l'inadempimento dell'obbligo della riduzione del trend storico della spesa di personale si è verificato (art. 1, co. 557, l.n. 296/2006).

Né si ritiene che possa essere invocata l'applicazione dell'articolo 3, commi 5 e 5-quater, d.l. n. 90/2014 in quanto la

disciplina da essi prevista si riferisce al regime delle assunzioni di nuovo personale a tempo indeterminato da parte di regioni ed enti locali assoggettati alla disciplina del patto di stabilità che possono essere disposte nei limiti ivi fissati, purché siano stati rispettati i vincoli alla spesa di personale previste in altre disposizioni di legge, quali l'articolo 1, comma 557, l.n. 296/2006.

Non sembra, inoltre, che possa trovare applicazione l'articolo 11, comma 4-quater, d.l. n. 90/2014 in quanto le tipologie di spesa per il personale che l'Ente ha indicato di aver sostenuto nel 2013 e 2014 per sopperire alle assenze del proprio personale dipendente non rientrano tra quelle che la predetta disposizione consente di escludere dal computo valido ai fini del rispetto dell'articolo 1, comma 557, l.n. 296/2006 da parte dei comuni con popolazione compresa tra i 1.001 e 5.000 abitanti (tra i quali rientra il comune istante).

Infine, l'esclusione di assunzioni di personale con contratti di lavoro flessibile nel 2014 da parte dell'Ente istante deriva dall'applicazione dell'articolo 11, comma 4-ter, d.l. n. 90/2014 che, come già visto al punto n. 8 della presente deliberazione, nel modificare la disciplina contenuta nell'articolo 9, comma 28, d.l. n. 78/2010, consente solo agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale ex art. 1, comma 557, l. n. 296/2006 di non applicare i limiti per le assunzioni di personale a tempo determinato previsti nel citato art. 9, comma 28, d.l. 78/2010.

#### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere sui quesiti riportati nella parte in fatto nei termini di cui in motivazione.

### **Ordina**

Alla segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione – solo in formato elettronico – al Sindaco di Montegridolfo ed al Presidente delle Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e di depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deliberato in Bologna, nell'adunanza del 19 settembre 2014.

Il Presidente

*f.to* (Antonio De Salvo)

Il Relatore

*f.to* (Benedetta Cossu)

Depositata in segreteria il 19 settembre 2014.

Il Direttore di segreteria

*f.to* (Rossella Broccoli)