



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 24/2017/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 1° febbraio 2017, composta dai Magistrati:

| | | |
|-------|-------------------|-------------------------------|
| Dott. | Claudio CHIARENZA | Presidente f.f. |
| Dott. | Massimo VALERO | Consigliere |
| Dott. | Mario ALI' | Consigliere |
| Dott. | Adriano GRIBAUDO | Primo Referendario - relatore |
| Dott. | Cristiano BALDI | Primo Referendario |

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Ponderano (BI)** formulata con nota in data 13.12.2016 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte il 23.12.2016, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'assegnazione al primo referendario dott. Adriano Gribaudo della richiesta di parere di cui all'epigrafe;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, dott. Adriano Gribaudo;

FATTO

Con la nota pervenuta presso la Sezione in data 23.12.2016 il Sindaco del Comune di Ponderano (BI) ha rivolto una richiesta di parere in ordine alla questione inerente la possibilità di procedere all'assunzione di unità di personale da destinare all'ufficio anagrafe e stato civile. Ha in particolare rappresentato che a seguito dell'insediamento sul territorio comunale del nuovo ospedale degli Infermi, avvenuta a fine 2014, è cresciuta esponenzialmente l'attività lavorativa inerente la registrazione di decessi e le incombenze relative, nonché ulteriori attività inerenti il rilascio di carte di identità o di matrimoni in fin di vita, trattamenti sanitari obbligatori ecc....

Ha esposto l'istante che secondo la vigente normativa limitativa delle assunzioni il Comune sembrerebbe privo della possibilità di procedere ad incrementi di unità lavorative. In particolare ha riferito: di non poter ricorrere all'incremento di ore lavorative di dipendenti in servizio essendo tutti in rapporto full time, tranne una lavoratrice che peraltro svolge mansioni di educatrice; di non poter applicare l'art. 3, comma 5, quinto periodo, del d.l. n. 90/2014 sulle residue capacità assunzionali, per avvenuta assunzione stabilita dal 1.1.2017 di un vigile; che i vincoli di cui all'art. 9 comma 28 d.l. n. 78/2010, che impongono il rispetto del limite di spesa del 2009, impediscono spazi di manovra, l'impossibilità di dare corso ad alcun turn over per assenza di personale cessato, nonché di dare corso in concreto a mobilità interna tra gli uffici dell'ente.

Il Sindaco chiede dunque se sia possibile applicare una disciplina legislativa derogatoria per le assunzioni a tempo indeterminato per una unità di personale da destinare all'anagrafe e stato civile.

AMMISSIBILITÀ

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la presente richiesta di parere è ammissibile in quanto proviene da un Comune, è stata sottoscritta dal Sindaco, legale rappresentante dell'Ente, come tale capace di manifestarne la volontà, ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

La richiesta di parere si configura ammissibile trattandosi di questione attinente alla disciplina legislativa esistente in materia di assunzioni e relativi limiti legislativi.

Occorre peraltro dare atto che il quesito formulato va esaminato sotto un profilo generale ed astratto, stante la necessità di evitare che il parere possa tradursi nella formulazione di indirizzi di carattere puntuale nei confronti dell'amministrazione richiedente.

Del resto va rammentato che la Sezione, in conformità al proprio consolidato orientamento, ritiene di poter fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile, spettando all'Amministrazione comunale le decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale (cfr. sez. reg. contr. Piemonte 16.1.2014 n. 9).

MERITO

La tematica posta dall'ente locale attiene essenzialmente alle previsioni legislative vigenti in ordine all'assunzione di personale ed alla possibilità di attingere ad una normativa derogatoria per il personale degli uffici anagrafe e stato civile.

Sul punto occorre in modo del tutto sintetico rammentare il quadro legislativo vigente valevole per gli enti locali.

Va rimarcato che il legislatore, ormai da oltre un decennio, ha adottato una articolata serie di disposizioni normative volte al generale contenimento della spesa in materia di pubblico impiego. L'intervento si è articolato tanto con riferimento alla disciplina inerente alla possibilità di procedere alle tradizionali assunzioni di personale con contratto a tempo indeterminato, quanto in relazione alle assunzioni a tempo determinato o a rapporti lavorativi "flessibili". In particolare vi è stato un susseguirsi di modificazioni normative ed una stratificazione della disciplina che spesso con cadenza annuale ha introdotto variazioni alle limitazioni previste per le amministrazioni pubbliche, con inserimento altresì di disposizioni volte ad arginare la eccessiva proliferazione di contratti a tempo determinato o, comunque, delle cosiddette "assunzioni flessibili" per contrastare altresì l'ampliamento del fenomeno del precariato formatosi negli ultimi anni anche nell'ambito degli enti locali.

Quanto alla disciplina inerente i contratti a tempo indeterminato dopo che l'art. 3, comma 5, del decreto-legge del 24 giugno del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, come modificato dal decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito dalla legge n. 125 del 2015, aveva dettato le regole valevoli per gli anni dal 2014 al 2018 per gli enti locali in termini di limiti percentuali alle assunzioni rispetto al personale cessato, oltre alla regolamentazione della possibilità di utilizzo dei residui assunzionali degli anni precedenti, il legislatore è nuovamente intervenuto incidendo sulla relativa disciplina mediante la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), ed ha stabilito nuovi limiti alla capacità assunzionali degli enti locali. Infatti il comma 228 dell'art.1 dispone che: *"Le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n.90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n.114, e successive modificazioni, possono procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25*

per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente...".

Dunque la novella, rispetto al quadro precedentemente definito dal d.l. n. 90/2014, ha stabilito una sensibile riduzione delle percentuali assunzionali per il 2017- a parte l'elevazione prevista (75%) per i comuni sino a 10.000 abitanti, già soggetti al patto, con un rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica definito dal d.m. di cui all'articolo 263, comma 2, del TUEL - (cfr. Corte conti, sez. reg. contr. Liguria, 27.9.2016, n. 84).

La previsione di cui al già menzionato art. 3 del d.l. n. 90/2014 ha comunque ribadito la vigenza dell'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in tema di concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e segnatamente in ordine alla riduzione delle spese di personale ed ha introdotto il comma 557 quater stabilendo che gli enti locali devono assicurare il rispetto del limite di spesa annuo rapportato al valore medio del triennio precedente.

La più volte citata previsione di cui all'art. 3 precisa inoltre, al comma 6, che la disciplina limitativa non si applica alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette ai fini della copertura delle quote d'obbligo. Si aggiunga che l'art. 1 comma 228 bis della l. n. 208/2015 ha altresì introdotto una deroga in materia assunzionale limitatamente al personale del servizio educativo nelle scuole dell'infanzia e negli asili nido degli enti locali, non constando peraltro specifiche disposizioni derogatorie per i servizi demografici.

Per completezza va dato atto che quanto alla disciplina in ordine alle assunzioni a tempo determinato la norma di riferimento è rappresentata dall'art. 9, co. 28, del d.l. n.78/2010, convertito in legge n.122/2010, che dispone che le amministrazioni si possono avvalere di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa entro il limite del 50% della relativa spesa sostenuta nel 2009. Stesso limite è imposto per i contratti di formazione lavoro, altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro, nonché il lavoro accessorio. L'importo massimo è elevato al 100% della spesa del 2009 nel caso in cui il costo del personale sia coperto da specifici finanziamenti aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea (nel caso di cofinanziamento, i medesimi limiti non si applicano alla quota finanziata), nonché

per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale. L'assoluta cogenza della disposizione è altresì confermata dal fatto che la stessa prevede espressamente che l'eventuale violazione dei limiti costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale, trattandosi quindi illecito contabile tipizzato (cfr. Corte conti, sez. reg. contr. Puglia, 28.4.2016 n. 100).

Quanto alla sussistenza in ogni caso del limite della spesa del 2009 (100%) anche per gli enti virtuosi si è espressa altresì la sezione Autonomie (delibera n. 2/2015) che ha precisato la necessità indefettibile di rispettare il limite rappresentato dalla spesa sostenuta nell'annualità di riferimento (2009).

In ragione dell'inequivocabile vincolatività della disciplina di legge in materia di limiti assunzionali (limiti indefettibili ovviamente validi anche con riferimento ad enti di piccole dimensioni cfr. Corte conti, sez. reg. contr. Puglia, 28.4.2016 n. 100), tanto da dar luogo a varie forme di responsabilità personale per coloro che dovessero dar luogo a violazioni, deve ribadirsi che ogni eventuale deroga non può che discendere da un'espressa e puntuale previsione legislativa, la cui ermeneusi non può che essere condotta alla stregua dei canoni della tassatività e del divieto dell'interpretazione analogica.

L'Amministrazione comunale potrà quindi assumere le proprie determinazioni entro il sopradelineato quadro di riferimento.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte esprime il proprio parere nelle considerazioni che precedono.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 1° febbraio 2017.

Il Relatore

F.to Dott. Adriano Gribaudo

Il Presidente f.f.

F.to Dott. Claudio Chiarenza

Depositato in Segreteria il **2/02/2017**

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico Sola

