



Del n. 12/2014/PAR

Repubblica Italiana

La Corte dei conti

in

Sezione Regionale di Controllo

per l'Abruzzo

nella Camera di Consiglio del 23 gennaio 2014

composta dai Magistrati:

Maria Giovanna GIORDANO	Presidente
Lucilla VALENTE	Consigliere (relatore)
Nicola DI GIANNATONIO	Consigliere
Andrea BALDANZA	Consigliere

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

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto il Regolamento concernente l'Organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti", nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008 (G.U. n. 153 del 2.7.2008);

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

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per

l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

vista la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 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 delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8, recante *"Pronuncia di orientamento generale"* sull'attività consultiva;

vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

viste le ordinanze del 4 marzo 2013, n. 6/2013, e del 19 aprile 2013, n. 14/2013, di ripartizione, tra i Magistrati, dei compiti e delle iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo;

vista la nota n. 13072 del 19 novembre 2013, con la quale il Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo ha posto un quesito in merito alla computabilità dei contratti dirigenziali conferiti ai sensi dell'art. 110, comma 1, nell'aggregato di spesa per il personale a tempo determinato soggetto alle limitazioni di cui all'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, quesito di interesse per la Regione, posto che nell'ordinamento regionale vige l'art. 22 della legge regionale 14 settembre 1999, n. 77, come modificato dall'art. 5,

comma 1, della legge regionale 28 agosto 2013, n. 29, che prevede la possibilità di conferire incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato nel limite del 10% della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato;

vista l'ordinanza del 22 gennaio 2014, n. 3/2014, con la quale il Presidente ha convocato la sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Lucilla Valente;

IN VIA PRELIMINARE

L'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, è subordinato alla verifica preliminare in ordine alla sussistenza di precisi presupposti di ammissibilità, sia in termini soggettivi (legittimazione dell'organo richiedente) che oggettivi (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica).

Sotto il profilo soggettivo la richiesta è da ritenere ammissibile, in quanto presentata dal Presidente del Consiglio regionale.

Ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, stante, per orientamento consolidato, l'inerenza del quesito a materia di contabilità pubblica, nel contesto sistematico in cui l'art. 7, comma 8, è inserito.

FATTO

La Regione Abruzzo, con nota a firma del Presidente del Consiglio regionale, ha, con articolate argomentazioni, sollevato dubbi in merito alla corretta applicazione dell'art. 9, comma 28, del decreto legge 31

maggio 2010, n. 78, che dispone che *"a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009"*; disposizione che costituisce principio generale per la Regione ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

In particolare, il quesito viene sollevato con riferimento alla computabilità dei contratti dirigenziali conferiti ai sensi del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 110, comma 1, nell'aggregato di spesa per il personale a tempo determinato soggetto alle limitazioni di cui all'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010; si chiede, nello specifico, se alla luce del riscritto comma 6-quater dell'art. 19 del decreto legislativo n. 165/2001, le assunzioni dei dirigenti con contratto a tempo determinato per la copertura di posti di responsabile di servizio siano soggette ai vincoli assunzionali previsti dall'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010 applicabili a tutte le forme di lavoro flessibile, oppure siano soggette ai normali vincoli assunzionali cui sono tenuti gli enti locali per le assunzioni a tempo indeterminato, ovvero, in ultima analisi, se siano soggette ad una disciplina derogatoria e speciale rispetto a quelle sopra richiamate.

La L.R. 14 settembre 1999, n. 77, recante "Norme in materia di organizzazione e rapporti di lavoro della Regione Abruzzo", prevede

all'art. 22, come modificato dall'art. 5, comma 1, della L.R. 28 agosto 2013, n. 29, la possibilità di conferire incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato nel limite del 10% della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato.

Sostanzialmente la norma riproduce per la Regione Abruzzo la facoltà, riconosciuta agli enti locali dall'art. 110, comma 1, del decreto legislativo n. 267/2000, di provvedere alla copertura dei posti di responsabili dei servizi mediante incarichi dirigenziali a contratto, nei medesimi limiti del contingente massimo introdotto di recente con il decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, che ha riscritto il comma 6-quater dell'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Tale ultima disposizione, infatti, limita la possibilità di assumere dirigenti a tempo determinato per la copertura di posti vacanti in organico nella misura del 20% per i comuni con popolazione fino a 100.000 abitanti e del 10% per i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, riconoscendo, tuttavia, limitate deroghe al numero degli incarichi dirigenziali conferibili: per i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti ed inferiore o pari a 250.000 abitanti il limite massimo del 10% può essere elevato fino al 13% della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato, a valere sulle ordinarie facoltà per le assunzioni a tempo indeterminato; in via transitoria, con provvedimento motivato, volto a dimostrare che il

rinnovo sia indispensabile per il corretto svolgimento delle funzioni essenziali degli enti, i limiti previsti possono essere superati, a valere sulle ordinarie facoltà assunzionali a tempo indeterminato, al fine di rinnovare, per una sola volta, gli incarichi in scadenza entro il 31 dicembre 2012.

Le modifiche introdotte all'art. 19, comma 6-quater, del decreto legislativo n. 165/2001, dal decreto legge n. 16/2012, convertito dalla legge n. 44/2012, hanno ingenerato dubbi interpretativi in ordine alle corrette modalità applicative della facoltà di ricorrere a dirigenti a tempo determinato, fino ad allora ricondotte, senza alcun dubbio, alla disciplina e al connesso regime vincolistico proprio delle assunzioni a tempo determinato, consentite ai sensi dell'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010, nel limite del 50% della spesa sostenuta per contratti a tempo determinato nell'anno 2009 (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 13/2012/PAR e n. 36/2012/PAR; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 6/2012/PAR; Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 493/2011/PAR).

DIRITTO

L'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, dispone che *"a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni*

ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009".

La norma si applica anche agli enti locali in virtù dell'art. 4, comma 102, lettera b, della legge n. 183/2011 (legge di stabilità per l'anno 2012), che ha allargato la platea dei destinatari della disposizione normativa, aggiungendovi espressamente gli enti locali con decorrenza dal 1° gennaio 2012 (entrata in vigore della legge di stabilità 2012, ai sensi dell'art. 36 della legge medesima).

Per effetto della suddetta modifica, il comma 28 dispone che *"le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale".*

La norma si inserisce nell'ambito delle misure adottate dal legislatore nazionale in materia di stabilizzazione finanziaria, miranti a garantire il contenimento delle spese in materia di pubblico impiego.

La finalità di progressiva riduzione della spesa di personale - ormai pacificamente alla base di una disciplina mirante ad obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica - nel citato comma 28 appare più evidente e stringente, posto che il legislatore pone un vincolo di spesa, consistente nel 50 per cento della spesa sostenuta con le stesse finalità nell'anno 2009.

Sull'insorta questione interpretativa, alla luce del riscritto comma 6-quater dell'art. 19 del decreto legislativo n. 165/2001, se le assunzioni dei dirigenti con contratto a tempo determinato per la copertura di posti di responsabile di servizio siano soggette ai vincoli assunzionali previsti dall'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010, applicabili a tutte le forme di lavoro flessibile, oppure siano soggette ai normali vincoli assunzionali cui sono tenuti gli enti locali per le assunzioni a tempo indeterminato, è intervenuta, come è noto, la Corte dei conti Sezione Autonomie con la deliberazione n. 12 del 12 giugno 2012, chiarendo che le assunzioni di personale dirigenziale, effettuate ai sensi dell'art. 110, comma 1, del decreto legislativo n. 267/2000, non rientrano nei limiti di cui all'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010, restando, pertanto, escluse dal calcolo del 50% della spesa sostenuta per il tempo determinato nell'anno 2009.

La Corte dei conti Sezione Autonomie nella citata deliberazione, muovendo da un'attenta lettura del riformulato art. 19, comma 6-quater, rileva che *"Il legislatore qualora avesse ritenuto applicabile anche agli incarichi in questione il vincolo percentuale previsto per il lavoro flessibile non si sarebbe indotto a delineare un ulteriore limite essendo già sufficientemente stringente quello esistente"* (punto 4.3.1. della delibera).

La disposizione in esame fa emergere il chiaro intento di sottoporre il conferimento degli incarichi dirigenziali a tempo determinato

ex art. 110, comma 1, ai soli vincoli di spesa ed assunzionali ai quali è soggetto l'ente per il tempo indeterminato. Ciò al fine di svincolare l'amministrazione territoriale da ulteriori restrizioni assunzionali riservate a determinate categorie di personale, occupandosi quindi di bilanciare gli effetti occupazionali conseguenti alla disciplina del contenimento degli incarichi dirigenziali a contratto con quella del lavoro indeterminato e non anche con quella che regola i rapporti di lavoro a tempo determinato o flessibile" (punto 4.3.2. della delibera).

Pertanto, conclude la Sezione delle Autonomie, "La disposizione di cui al riscritto comma 6-quater dell' art. 19 del d.lgs. 165/2001, 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. ...A detti incarichi non si applica la disciplina assunzionale vincolistica prevista dall'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010".

Restano evidentemente fermi i vincoli generali per poter assumere, quali il rispetto del patto di stabilità, l'obbligo di tendenziale riduzione della spesa del personale ed il contenimento nella percentuale del 50% del rapporto tra spesa del personale e spesa corrente.

Coerentemente con la deliberazione n. 12/2012, le linee guida ed i relativi questionari cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, comma 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione

delle relazioni sul bilancio di previsione e sul rendiconto, tra le componenti considerate per il rispetto delle disposizioni di cui al comma 28 dell'art. 9 del decreto legge n. 78/2010, non prevedono i rapporti a tempo determinato dei dirigenti assunti ai sensi dell'art. 110, comma 1, (mentre vi sono compresi i rapporti a tempo determinato ex art. 90 TUEL, ex art. 92 TUEL, ex art. 110, comma 2, in convenzione, di co.co.co., di formazione-lavoro, l.s.u.).

La posizione interpretativa assunta dalla Corte dei conti Sezione Autonomie nella deliberazione n. 12/2012, è apparsa del tutto condivisibile anche ad altre Sezioni regionali di controllo, da ultimo, e per tutte, la Sezione regionale di controllo per l'Umbria, che ne ha richiamato le conclusioni.

La norma prevista dall'art. 19, comma 6-quater, decreto legislativo n. 165/2001, individua il contingente delle posizioni individuali a contratto, conferibili dagli enti locali ai sensi dell'art. 110, comma 1, del TUEL, ai quali incarichi non si applica la disciplina assunzionale vincolistica prevista dall'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010; si applicano, invece, i vincoli previsti dall'art. 1, commi 557 e 562, primo periodo, della legge n. 296/2006 (limite di spesa dell'anno precedente, o della spesa relativa all'anno 2008), nonché i vincoli previsti dall'art. 76, comma 7, primo periodo, prima parte, del decreto legge n. 112/2008 e s.m.i. (percentuale del 50% del rapporto tra spesa del personale e spesa corrente).

In tal senso anche la Sezione regionale di controllo per la Puglia che, con deliberazione n. 147/PAR/2013 del 18 settembre 2013, ha confermato tale interpretazione per le sole funzioni dirigenziali.

Tra l'altro, come ben ricordato dal richiedente, si evidenzia che già ancor prima dei recenti interventi normativi di riscrittura dell'art. 19, comma 6-quater, del decreto legislativo n. 165/2001, *"le disposizioni che disciplinano il conferimento degli incarichi dirigenziali a contratto - l'art. 110, comma 1, del Tuel per gli enti locali e specularmente l'art. 22 della L.R. 77/99 per la Regione Abruzzo - sono state connotate da un carattere di specialità che si evidenzia con tutta chiarezza nel mancato assoggettamento alle disposizioni di cui al D.Lgs. 368/2001, che regolamentano le normali assunzioni a tempo determinato (durata massima, possibilità di una sola proroga, vincolo concorsuale pubblico, ecc.)"*.

Ad ulteriore conferma, si cita la posizione della Funzione Pubblica, che, con la circolare n. 11786 del 22 febbraio 2011, nel fornire istruzioni (costituenti indirizzi di principio validi anche per le regioni e le autonomie locali) per il calcolo delle risorse — derivanti dai risparmi realizzati per cessazioni — da prendere a riferimento per definire il budget assunzionale, include anche il dipendente cessato che era titolare di incarico dirigenziale conferito ai sensi dell'art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001 (comma che, analogamente a quanto sancito dal 6-quater per gli enti locali,

disciplina per le amministrazioni dello Stato la conferibilità di incarichi a tempo determinato entro il limite del 10% della dotazione organica).

Con successivo parere n. 28195 del 11 luglio 2012, la stessa Funzione Pubblica ritiene che *"La disposizione nella versione introdotta dal richiamato d.l. 16/2012 introduce un limite ordinamentale ai predetti contratti e fissa, di riflesso, un tetto di spesa massimo anche per questa tipologia di incarichi"*. Prosegue dichiarando che *"si può ritenere che il limite fissato rileva ai fini dell'esclusione dei contratti di cui si sta trattando, ovvero di quelli conferiti ai sensi del comma 1 dell'art. 110 del d.lgs. 267/2000, dal novero di quelli a tempo determinato soggetti al limite dell'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010"*.

Non di sostanziale contrasto con tale interpretazione possono apparire deliberazioni quali la n. 2/2013 della Sezione regionale di controllo per la Calabria, espressamente citata dal richiedente, avuto riguardo al fatto che la medesima non riguarda la fattispecie di cui all'art. 110, 1° comma, ma tratta del 2° comma di detta norma, che concerne i "contratti a tempo determinato", tutti soggetti ai limiti previsti dall'art. 9, comma 28 del decreto legge n. 78/2010.

P. Q. M.

DELIBERA

che il quesito sottoposto dal **Presidente del Consiglio regionale d'Abruzzo** al parere della Sezione possa essere risolto alla stregua delle considerazioni sopra esposte.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Presidente del Consiglio regionale d'Abruzzo e al Presidente della Regione medesima.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 23 gennaio 2014.

L'Estensore

Il Presidente

F.to Lucilla VALENTE

F.to Maria Giovanna GIORDANO

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 30.01.2014

Per Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

(F.to Ludovica PENTOLA)