



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 4/2019/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.	Angelo BUSCEMA	Presidente della Corte dei conti
Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente della Sezione
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.	Mario ALÌ	Consigliere
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra CUCUZZA	Referendario
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario relatore
Dott.ssa	Ilaria CIRILLO	Referendario
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario

nell'adunanza del 22 gennaio 2019

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Chiomonte (TO)** formulata con nota datata 6.12.2018 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 19.12.2018, 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'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

Udito il relatore, Referendario Dott.ssa Laura ALESIANI;

PREMESSO IN FATTO

Con nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Chiomonte, dopo aver premesso che:

- la popolazione residente del Comune è di 883 abitanti;
- il Comune medesimo fa parte dell'Unione Montana Alta Valle Susa con sede legale presso il Comune di Oulx;
- con effetto dall'01/01/2018, con Deliberazione della Giunta comunale n. 102 del 13/12/2017, è stato collocato a riposo – per raggiunti limiti di età – l'unico dipendente con qualifica di Agente di Polizia Municipale – Istruttore di Vigilanza Cat. C;
- ad oggi non è stato raggiunto alcun accordo con le realtà confinanti per ipotesi di convenzionamento/unione del servizio di vigilanza, né con altri Enti in ambito di Città metropolitana;
- è intendimento del Comune, per ragioni di sicurezza e prevenzione, installare rilevatori di velocità "Autovelox" (sono presenti sul territorio comunale soltanto due semafori);
- a partire dal 2011 si è insediato nel territorio comunale il cantiere relativo alla realizzazione della rete ferroviaria alta velocità – TAV - che collega Torino a Lione;
- ad oggi la dotazione di personale del Comune è composta dal Segretario Comunale – in misura del 50% in quanto in convenzione con altri Enti -, e da n. 10 unità a tempo indeterminato, di cui n. 7 a tempo pieno – 36 ore settimanali – e n. 3 a tempo parziale, e, in particolare, n. 1 unità Cat. C- amministrativo in percentuale pari al 83,33%, n. 1 unità Cat. C area tecnica in misura pari al 30,56%, e n. 1 unità Cat. B5 in misura pari al 55,56%;
- delle 7 unità sopra indicate una, di Cat. C, è applicata all'interno dell'Area Tecnica dell'Azienda Elettrica Municipale in misura del 99% circa;
- il Comune non versa nelle condizioni previste dagli artt. 243 e 243-bis del TUEL;
- l'eventuale assunzione a tempo indeterminato di un Agente di Polizia municipale da parte del Comune farebbe superare il limite di spesa del personale previsto dall'art. 1, comma 562, della Legge n. 296/2006,

chiede alla Sezione di pronunciarsi circa "l'attualità" del citato limite in tema di spese del personale, anche alla luce della presenza nel territorio comunale del cantiere relativo alla costruzione della rete di alta velocità, che ha comportato un maggior numero di residenti e/o domiciliati, un aumento del volume del traffico e, quindi, dei servizi da assicurare, nonché, in considerazione della circostanza che una delle 7 unità dipendente del Comune risulterebbe applicata all'Azienda municipale in misura del 99% circa, sulla eventuale conseguente erroneità dell'inclusione di tale spesa nel limite massimo delle spese complessive di personale previsto per il Comune.

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 richiesta di parere del Comune di Chiomonte è ammissibile in quanto proviene dal Sindaco che, in qualità di rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo; peraltro, la stessa richiesta di quesito risulta inoltre inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere si configura ammissibile trattandosi di questione attinente alla disciplina legislativa vigente in materia di assunzioni, considerato che alla luce delle richiamate linee guida 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 l'adozione delle decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte 16.1.2014 n. 9 e 2.2.2017 n. 24).

MERITO

In via preliminare, la Sezione precisa che le scelte relative all'impiego del personale ed al rispetto dei correlati limiti di spesa spettano, in concreto, all'Ente, quali scelte di amministrazione attiva.

Ciò premesso si sottolinea che la richiesta in esame attiene sostanzialmente all'interpretazione delle previsioni normative che disciplinano i limiti all'assunzione di personale a tempo indeterminato da parte di Comuni con popolazione fino a mille abitanti e alla loro eventuale derogabilità con riferimento all'evento che interessa il territorio comunale istante, rappresentato dalla costruzione di una grande opera, nonché in relazione alla possibilità di non tenere conto, ai fini dell'esatta individuazione delle voci di spesa che incidono sul limite massimo, della spesa di un'unità di personale eventualmente utilizzata in strutture e organismi partecipati o comunque facenti capo all'ente, quale l'azienda municipale.

Come questa Sezione regionale ha già avuto modo di ricordare, occorre premettere che ai sensi dell'art. 1, comma 557 *quater*, della Legge n. 296/06 (Legge finanziaria per il 2007), introdotto dall'art. 3, comma 5 *bis*, del D.L. n. 90/2014, così come convertito dalla Legge n. 114/2014, *"a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione"*. Pertanto, gli enti con popolazione superiore ai mille abitanti, già sottoposti al patto di stabilità interno, sono tenuti a contenere la spesa di personale nei limiti della spesa media di personale impegnata nel triennio 2011-2013 (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte 12.5.2017 n. 88 e, da ultimo, 17.1.2018 n. 1).

I comuni con popolazione non superiore ai mille abitanti, invece, fermi restando in ogni caso gli altri presupposti legislativi legittimanti le assunzioni di personale (quali, ad esempio, il rispetto dei vincoli di bilancio, il compimento di tutte le attività connesse alla programmazione del fabbisogno di personale, alla determinazione delle dotazioni organiche e all'individuazione delle eccedenze - art. 6 e art. 33 D.Lgs. n. 165/2001, art. 91 D.Lgs. n. 267/2000 -, l'adempimento delle prescrizioni legislative in materia di certificazione dei crediti - art. 27 D.L. n. 66/2014), sono sottoposti ad una specifica disciplina normativa in materia di assunzioni, differente da quella prevista per gli enti di maggiori dimensioni, già soggetti al patto di stabilità interno.

In particolare, ai sensi dell'art. 1, comma 562, della Legge n. 296/2006 sopra citata, *"per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008. Gli enti di cui al primo periodo possono procedere all'assunzione di*

personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558”.

Secondo la normativa richiamata, pertanto, l'ente locale che rientri nei predetti parametri dimensionali può procedere a nuove assunzioni solo per sostituire le unità di personale cessato nell'anno precedente (con rapporto di turn over di 1 a 1) e a condizione che la spesa complessiva del personale non superi quella sostenuta nell'esercizio 2008 (cfr., altresì, la delibera di questa Sezione regionale n. 14/2015).

Con specifico riferimento alle capacità assunzionali a tempo indeterminato dei Comuni per i vigili, con D.L. n. 14/2017 (art. 7, comma 2 *bis*), c.d. “Decreto sicurezza”, convertito con Legge n. 48/2017, le stesse sono state ampliate nel biennio 2017/2018, ai fini del rafforzamento delle attività connesse al controllo del territorio e per attribuire massima efficacia alle disposizioni in materia di sicurezza urbana; l'utilizzazione di queste capacità è però subordinata al rispetto del pareggio di bilancio e degli obblighi di contenimento della spesa di personale di cui al sopra richiamato art. 1, commi 557 e 562, della Legge n. 296/2006 (cfr. Sezione regionale di controllo per il Lombardia 11.04.2018 n. 106).

Il comma 762 della Legge n. 208/2015 chiarisce poi quale è il nuovo regime di limitazioni delle spese di personale alla luce della cancellazione del patto di stabilità interno, stabilendo che: *“Le norme finalizzate al contenimento della spesa di personale che fanno riferimento al patto di stabilità interno si intendono riferite agli obiettivi di finanza pubblica recati dai commi da 707 a 734. Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e le altre disposizioni in materia di spesa di personale riferite agli enti che nell'anno 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno”* (cfr., altresì, in argomento, Sezione regionale di controllo per il Lombardia 31.7.2018 n. 227, e la già citata Sezione regionale di controllo per il Piemonte 17.1.2018 n. 1).

In relazione, inoltre, alla possibilità di avvalersi di personale a tempo determinato, i limiti alla spesa introdotti dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, che si inseriscono nell'obiettivo di arginare l'utilizzo eccessivo di forme di lavoro flessibile, affiancandosi al vincolo, preesistente, sopra richiamato, posto alla spesa complessiva per il personale (artt. 1, commi 557 e seguenti, della Legge n. 296/2006), a decorrere dal 2013 possono essere superati dagli enti locali per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale, nonché per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio; resta fermo che comunque la spesa complessiva, anche per gli enti virtuosi, non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 (cfr. art. 4 *ter*, comma 12, del D.L. n. 16/2012 convertito dalla Legge n. 44/2012; sul punto, v. Corte dei conti,

Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/2015/QMIG, nonché Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 180/2018/QMIG, per quanto concerne la determinazione del limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, citato per l'ente locale di minori dimensioni che abbia fatto ricorso alle tipologie contrattuali ivi contemplate nel 2009 o nel triennio 2007-2009 per importi modesti, inidonei a costituire un ragionevole parametro assunzionale). L'assoluta cogenza della disposizione in parola è confermata dal fatto che la stessa prevede espressamente che l'eventuale violazione dei limiti costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale, trattandosi quindi di illecito contabile tipizzato (cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia 28.4.2016 n. 100 e la già citata Sezione regionale di controllo per il Piemonte 2.2.2017 n. 24).

Ciò posto, circa il quesito formulato dal Comune istante e relativo sostanzialmente alla possibile derogabilità della disciplina richiamata in tema di obblighi di contenimento della spesa di personale, anche alla luce dell'evento che interessa il territorio comunale, rappresentato dalla costruzione di una grande opera, non può che affermarsi che, 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. la già citata Sezione regionale di controllo per la Puglia 28.4.2016 n. 100), tanto da generare forme di responsabilità personale per coloro che dovessero dar luogo a violazioni, ogni eventuale deroga deve necessariamente 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 (cfr. la già citata Sezione regionale di controllo per il Piemonte 2.2.2017 n. 24). Solo qualora il legislatore avesse previsto un'espressa deroga in materia di limiti assunzionali con riguardo alla realizzazione della grande opera menzionata dall'Ente istante, il medesimo potrebbe assumere le proprie determinazioni nel quadro di tale specifica disciplina, come avvenuto in alcune determinate situazioni e per particolari esigenze, ad esempio, per quanto concerne le deroghe previste a favore degli enti locali interessati a calamità naturali o all'organizzazione di grandi eventi, o per le ipotesi di assunzioni di personale appartenente alle categorie protette ai fini della copertura delle quote d'obbligo, nonché in relazione al personale del servizio educativo nelle scuole di infanzia e negli asili nido degli enti locali; deroga – quella invocata dal Comune istante – che, tuttavia, ad oggi, non consta a questa Sezione regionale.

D'altra parte, le uniche ulteriori esclusioni dai limiti di finanza pubblica posti alle spese complessive per il personale degli enti locali (art. 1, comma 557 e seguenti, della Legge n. 296/2006) ed alle spese per contratti di lavoro c.d. flessibili (art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010), oltre alle ipotesi indicate espressamente dalla legge, sono state elaborate dalla giurisprudenza contabile enucleando alcuni principi proprio a partire dalle norme che prevedono le ipotesi derogatorie. In particolare, sulla base delle Deliberazioni

adottate in funzione nomofilattica dalle Sezioni Riunite in sede di controllo e dalla Sezione delle Autonomie, si può affermare che possono essere esclusi dal limite di finanza pubblica posto alle spese complessive per il personale degli enti locali (art. 1, comma 557 e seguenti, della Legge n. 296/2006) ed alle spese per contratti di lavoro c.d. flessibili (art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010), oltre alle fattispecie indicate espressamente dalla legge, anche quelle interamente gravanti sui fondi dell'Unione Europea o coperte da trasferimenti di soggetti privati; inoltre, sulla base dei più recenti approdi nomofilattici, risulta possibile, anche ai fini del rispetto del limite posto alla spesa complessiva per il personale, escludere le spese coperte da specifico finanziamento proveniente da altro ente pubblico, purché vi sia assenza di ulteriori oneri a carico dell'ente locale (principio della neutralità finanziaria) e correlazione fra l'ammontare dei finanziamenti e le assunzioni effettuate, anche sotto il profilo temporale (in tal senso, cfr. Sezione regionale di controllo per la Liguria 01.10.2018 n. 116, e la giurisprudenza ivi citata).

Quanto poi all'ulteriore questione, posta dal Comune istante, e relativa alla possibilità di non tenere conto, ai fini dell'esatta individuazione delle voci di spesa che incidono sul limite massimo di cui al richiamato art. 1, comma 562, della Legge n. 296/2006, della spesa di un'unità di personale eventualmente utilizzata in strutture e organismi partecipati o comunque facenti capo all'ente, quale l'azienda municipale, occorre ribadire che, ai fini del calcolo della spesa del personale, fra le componenti da considerare sono ricomprese le spese per il personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente (compresi i consorzi, le comunità montane e le unioni di comuni); ciò è quanto disposto dal comma 557 *bis*, aggiunto dall'art. 14, comma 7, del D.L. n. 78/2010, come modificato dalla relativa legge di conversione, che qualifica nelle spese di personale rilevanti ai fini della verifica del rispetto delle disposizioni dettate dall'art. 3, comma 5 del D.L. n. 90/2014, convertito dalla Legge n. 114/2014, anche quelle sostenute per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi partecipati o facenti comunque capo all'ente, sottolineando che dal mancato rispetto delle predette norme scaturiscono le sanzioni previste per l'inadempimento del patto di stabilità (cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia 13.07.2018 n. 111; v., sul punto, la Sezione delle Autonomie che con deliberazione n. 13/SEZAUT/2015/INPR ha elencato nell'allegato 1, sezione V, ai punti 6.2 e 6.3 le componenti da includere e quelle da escludere dal computo della spesa di personale).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati. 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 22 gennaio 2019.

IL RELATORE

F.to Dott.ssa Laura ALESIANI

IL PRESIDENTE

Il Presidente della Corte dei conti

F.to Dott. Angelo BUSCEMA

Depositata in Segreteria il 22/01/2019

Il Funzionario Preposto

F.to Nicola MENDOZZA