



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

Deliberazione n. 124/2017/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 25 maggio 2017, composta dai Magistrati:

Dott.	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo Referendario - relatore
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Villanova d'Asti (AT)** formulata con nota in data 6.2.2017 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte il 6.2.2017, 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 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 Villanova d'Asti (AT) ha rivolto una richiesta di parere in ordine alla questione inerente la sostanziale possibilità di procedere all'assunzione a tempo determinato di unità di personale da destinare al servizio asilo nido erogato dall'ente locale, in deroga alle previsioni di cui all'art. 9 comma 28 d.l.78/2010 e s.m.i.

Ha in particolare rappresentato che a seguito della cessazione di 3 unità lavorative nel 2015 non è stato possibile procedere ad assunzioni stante la legislazione vigente. Riferisce inoltre che l'ente non ha una spesa storica per rapporti a tempo determinato per il 2009 né per il triennio 2007/2009 e che per far fronte alle esigenze sorte nel 2015 l'ente ha fatto ricorso a incarichi occasionali. Rappresenta ancora che a maggio è stata programmata la cessazione di un'unità di personale adibita ad educatrice del servizio asilo nido e che ulteriore educatrice cesserà dal servizio nel 2018. Evidenzia che in mancanza di un'assunzione anche con contratto di lavoro flessibile nell'anno 2018, in ragione della supposta assenza di manovra mediante assunzioni stabili, non sarà possibile garantire l'erogazione del servizio asilo nido anche per mancanza del rapporto numerico educatrici/bambini stabilito dalla legge regionale.

Chiede dunque se possa l'ente, con motivato provvedimento, derogare ai limiti previsti dall'art. 9 co. 28 d.l. 78/2010 e s.m.i. trattandosi di sostenere una spesa necessaria per garantire un servizio essenziale per le famiglie quale è l'asilo nido. In subordine chiede in caso di risposta negativa se possa procedere ad indire una gara per la riorganizzazione del servizio in appalto con il distacco delle due unità lavorative come prospettato dalle organizzazioni sindacali.

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).

Di contro il secondo quesito, formulato sostanzialmente in via subordinata ove fornita risposta negativa al primo, sulle possibili modalità di riorganizzazione del servizio con affidamento esterno e distacco del personale non risulta ammissibile oggettivamente trattandosi, non già di un dubbio circa la portata normativa di una previsione nell'ambito della contabilità pubblica, ma della sottoposizione di una verosimile soluzione gestoria organizzativa di esclusiva competenza dell'amministrazione comunale, atteso che nella sostanza alla Corte dei conti verrebbe richiesto una compartecipazione ad una concreta decisione dell'ente.

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 da destinare al servizio asilo nido.

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.

Infatti tale comma recita: *“Per garantire la continuità e assicurare la qualità del servizio educativo nelle scuole dell'infanzia e negli asili nido degli enti locali, in analogia con quanto disposto dalla legge 13 luglio 2015, n. 107, per il sistema nazionale di istruzione e formazione, i comuni possono procedere, negli anni 2016, 2017 e 2018, ad un piano triennale straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale insegnante ed educativo necessario per consentire il mantenimento dei livelli di offerta formativa, nei limiti delle disponibilità di organico e della spesa di personale sostenuta per assicurare i relativi servizi nell'anno educativo e scolastico 2015-2016, fermo restando il rispetto degli obiettivi del saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate e le spese finali, e le norme di contenimento della spesa di personale”*.

La suddetta disposizione pertanto, al fine di garantire lo svolgimento del servizio di asilo nido ammette un programma straordinario di assunzioni con contratto a tempo indeterminato.

Si aggiunga che ulteriori disposizioni sono dettate dai successivi commi 228 ter e 228 quater sempre in tema di personale educativo nell'ambito delle scuole dell'infanzia e degli asili nido in un quadro volto a favorire le assunzioni stabili in un'ottica di riduzione del ricorso ai contratti a termine.

Per completezza, sebbene il quadro sopradelineato chiarisca l'ambito di azione del comune per garantire il servizio asilo nido, va dato atto che quanto alla disciplina in ordine alle assunzioni a tempo determinato la norma di riferimento è da tempo rappresentata dall'art. 9, co. 28, del d.l. n.78/2010, convertito in legge n.122/2010 e s.m.i. 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. Va rammentato che l'assoluta coerenza 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).

In ogni caso va dato atto che il riferimento della spesa del 2009 nella misura del 100% è stato ritenuto applicabile altresì in caso di personale per il servizio asilo nido, da includersi nel settore sociale, essendo stato affermato che *"il personale assegnato al servizio di asilo nido pur non essendo riconducibile alle funzioni di "istruzione pubblica", in ragione delle richiamate finalità "di formazione e socializzazione", è riconducibile all'altra ipotesi di deroga prevista dal sesto periodo del comma 28 cit., ovvero l'ipotesi di personale assunto, in via strettamente necessaria, per garantire l'esercizio delle funzioni del "settore sociale" (Corte conti, sez. reg. contr. Lombardia, 24.4.2015, n. 172).*

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 25 maggio 2017.

Il Relatore

F.to Dott. Adriano Gribaudo

Il Presidente

F.to Dott.ssa Maria Teresa Polito

Depositato in Segreteria il 28/06/2017

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico Sola