Deliberazione n. 105/2025/PAR
Comune di Torrice (FR)

REPUBBLICA ITALIANA

La CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

composta dai magistrati

Franco MASSI	Presidente
Pasquale ANGELOSANTO	Consigliere
Matteo SANTUCCI	Primo Referendario-Relatore

nella camera di consiglio del 9 ottobre 2025

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Visti gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, e 119 della Costituzione;

visto il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante "*Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti*";

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante "*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*";

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, in particolare, l'articolo 7, comma 8, della richiamata legge;

visto l'art 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*";

vista la richiesta di parere trasmessa dal Comune di Torrice (FR) per il tramite del Consiglio delle autonomie locali del Lazio (CAL-Lazio), acquisita al protocollo di quest'Ufficio in data 12 agosto 2025, con il n. 6580;

visto il decreto del Presidente della Sezione n. 36/2025, con il quale l'esame dell'istanza è stato assegnato al Primo Referendario Matteo Santucci;

vista l'ordinanza n. 70 del 1° ottobre 2025, con cui il Presidente ha convocato l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Primo Referendario Matteo Santucci.

FATTO

Il Sindaco del Comune di Torrice (FR), in dissesto dal 2023, ha formulato, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, una richiesta di parere volta a conoscere l'orientamento di questa Sezione in materia di spesa per la dotazione organica di personale a tempo determinato.

Nello specifico, l'Amministrazione istante chiede se nel computo del limite di spesa di cui all'articolo 259, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), a mente del quale "*la spesa per il personale a tempo determinato deve altresì essere ridotta a non oltre il 50 per cento della spesa media sostenuta a tale titolo per l'ultimo triennio antecedente l'anno cui l'ipotesi [di bilancio stabilmente riequilibrato] si riferisce*", debba essere ricompresa anche quella relativa alle assunzioni effettuate ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del medesimo testo unico, in considerazione della esclusione di tale specifica categoria, contemplata dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n.78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n.122.

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo è prevista dall'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, a mente del quale le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, come da consolidati orientamenti, occorre valutare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva dell'istanza.

Sotto il profilo soggettivo, occorre verificare la legittimazione dell'ente da cui proviene la richiesta di parere e il potere di rappresentanza del soggetto che l'ha sottoscritta.

Nel caso di specie, l'istanza risulta soggettivamente ammissibile, in quanto pervenuta dal Comune di Torrice e sottoscritta dal Sindaco, organo titolare della rappresentanza istituzionale ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Circa il profilo oggettivo si riporta quanto segue.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 54/CONTR/10, hanno delineato il perimetro della funzione consultiva, riconoscendo una accezione dinamica al concetto di contabilità pubblica tale da ricomprendere nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, non solo la sana gestione finanziaria degli enti ma anche gli equilibri di bilancio, escludendo, tuttavia, che essa possa essere estesa fino a includere "*qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria*".

Ne consegue che nell'ambito della contabilità pubblica rientrano anche questioni che, pur se ad essa non direttamente e strettamente riferibili, riguardano l'interpretazione di limiti e divieti "*strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa*", o, in altre parole, situazioni in cui possono rinvenirsi quei caratteri, se non di esclusività, quantomeno di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte e che giustificano tale peculiare attribuzione (cfr., *ex multis*, deliberazioni n. 17/SEZAUT/2020/QMIG e n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

La nozione di contabilità pubblica non può, dunque, estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa giacché, diversamente opinando, si concretizzerebbe una trasformazione delle Sezioni regionali di controllo in organi di consulenza generale delle autonomie locali.

Pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza nella concreta attività dell'ente ovvero una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza dell'organo nello svolgimento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Parimenti imprescindibile, come da consolidata giurisprudenza, è il carattere generale ed astratto dei quesiti proposti, in quanto la funzione consultiva, oltre a non potersi risolvere in una surrettizia modalità di co-amministrazione, non può certamente trasformarsi in uno strumento diretto ad ottenere uno specifico avallo preventivo o successivo sulla legittimità/regolarità dell'attività amministrativo-contabile.

È pacifico, infine, che la risoluzione delle questioni poste debba evitare qualsivoglia interferenza rispetto alle funzioni di controllo o giurisdizionali esercitate dalla medesima Corte dei conti o da altri plessi magistratuali.

Per quanto di interesse ai fini della disamina del caso di specie, la Sezione delle Autonomie, nell'esercizio della funzione di orientamento ad essa attribuita dall'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha chiarito che "*la linea di confine della funzione consultiva intestata alla magistratura contabile in materia di personale si colloca tra norme che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa e norme che hanno meri riflessi di natura finanziaria. Le prime rientrano in una nozione dinamica di contabilità pubblica; le seconde esorbitano dal suo ambito. Alle prime sono ascrivibili, ad esempio, le disposizioni che fissano limiti in materia di spese per il personale e vincoli alle capacità assunzionali correlati alla sostituzione di quello cessato (c.d. turn-over). La ratio sottesa a tali norme, infatti, consiste nell'esigenza di contenimento della spesa pubblica per il personale ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica*" (cfr., deliberazione n. 9/SEZAUT/2022/QMIG).

In siffatto contesto, la richiesta di parere in esame appare oggettivamente ammissibile in quanto il quesito trasmesso rientra nell'alveo della contabilità pubblica, più nello specifico della disciplina afferente alle spese di personale, con una collocazione delle norme interessate dall'istanza tra quelle che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa.

Parimenti positive sono le valutazioni di ammissibilità oggettiva inerenti alla generalità e all'astrattezza del quesito, prescindendo lo stesso da riferimenti fattuali connessi ad una specifica fattispecie gestionale, nonché all'apparente assenza di interferenze, quantomeno alla luce della documentazione disponibile, con altre funzioni intestate alla Corte dei conti o ad altri plessi magistratuali.

Tanto premesso, il quesito avanzato dal Comune di Torrice va esaminato attraverso una ermeneutica sistematica degli articoli 110, comma 1, e 259, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché dell'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nei limiti di quanto ritenuto in fatto.

Il richiamato articolo 9, comma 28, fissa principi di coordinamento della finanza pubblica nel quadro di disposizioni finalizzate al contenimento delle spese di personale assunto con contratti a tempo.

Nel testo attualmente vigente è previsto, per quanto ivi d'interesse, che gli enti locali possono avvalersi, fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, 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 nel 2009, con esclusione da tale limitazione delle spese sostenute per le assunzioni effettuate ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Sul punto, la Sezione delle Autonomie di questa Corte, componendo un contrasto interpretativo rimesso dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con deliberazione n. 41/2016/ QMIG, ha enunciato un principio di diritto secondo cui: "*le spese riferite agli incarichi dirigenziali conferiti ex art. 110, primo comma, del decreto legislativo n. 267 del 2000 devono essere computate ai fini del rispetto del limite di cui all'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010*" (cfr. deliberazione n. 14/SEZAUT/2016/QMIG).

Tale approdo ermeneutico, ormai *ius receptum* nella giurisprudenza contabile, è il risultato di una interpretazione costituzionalmente orientata dell'articolo 9, comma 28, considerato espressione di un principio generale diretto al contenimento della spesa pubblica riferita a un ampio comparto del personale, quello che presta servizio presso le pubbliche amministrazioni mediante contratti diversi rispetto all'impiego a tempo indeterminato.

Da ciò consegue che, indipendentemente dalla prestazione oggetto del contratto e dalla modalità d'inserimento del lavoratore nell'organizzazione, quello che rileva ai fini dell'ambito di applicazione dei limiti sanciti dall'articolo 9, comma 28, è la sola tipologia contrattuale che ove a tempo determinato deve essere considerata assoggettata ai previsti tetti di spesa.

Tanto acquisito circa l'applicabilità del limite di cui all'articolo 9, comma 28, alla spesa relativa alle assunzioni a tempo determinato effettuate ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del TUEL, il quesito posto dal Comune di Torrice concerne l'inclusione di

tale specifica tipologia di oneri nel calcolo del limite complessivamente previsto dall'articolo 259, comma 6, del TUEL per gli enti in dissesto.

In argomento, giova evidenziare che il richiamato articolo 259, comma 6, fissa una disciplina speciale e rafforzata di contenimento delle uscite, tipica della fase di risanamento, per gli enti in dissesto che hanno presentato l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, prescrivendo che la spesa per il personale a tempo determinato debba essere ridotta a non oltre il 50 per cento di quella media sostenuta a tale titolo nell'ultimo triennio antecedente all'anno a cui l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato si riferisce.

La disposizione, nella parte in cui fa riferimento in termini generali *"alla spesa per il personale a tempo determinato"* senza effettuare alcuna ulteriore distinzione (es. tra profili dirigenziali o non dirigenziali; ovvero tra diverse forme di rapporto di lavoro), non introduce alcuna esenzione espressa per gli incarichi di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, incarichi che, dunque, in una prospettiva sistematica e ispirata al canone della ragionevolezza, essendo formalmente e sostanzialmente a tempo determinato debbono essere considerati ai fini del calcolo del suddetto limite.

Laddove il legislatore, infatti, avesse inteso escludere determinate fattispecie dall'ambito di applicazione della disciplina vincolistica in materia di spesa per il personale negli enti locali in dissesto, con contratti diversi da quello a tempo indeterminato, lo avrebbe presumibilmente fatto in modo espresso, mediante l'introduzione di specifiche disposizioni derogatorie, come, peraltro, in altri casi verificatosi (cfr., articolo 14-*bis*, comma 1, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni dalla legge 14 giugno 2019, n. 55; articolo 31-*bis* del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233).

Fermo quanto rappresentato, si sottolinea, per mero tuziorismo, la necessità di rispettare gli oneri di comunicazione nei confronti della Commissione di cui all'articolo 155 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché di effettuare tutte le opportune valutazioni in termini di compatibilità delle eventuali future assunzioni a tempo determinato con la sostenibilità degli equilibri di bilancio.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Lazio esprime il proprio parere nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Torrice (FR) e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali del Lazio.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 9 ottobre 2025.

Estensore	Presidente
Matteo SANTUCCI	Franco MASSI
f.to digitalmente	*f.to digitalmente*

Depositata in Segreteria il 9 ottobre 2025

Il funzionario preposto all'Ufficio di supporto

Aurelio CRISTALLO
f.to digitalmente